



Instituto Superior de Economia e Gestão

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional

Missão e Desempenho do Banco Africano de Desenvolvimento

Os Casos de Guiné-Bissau e Moçambique

Autor: João Veiga Esteves

Orientador: Prof. Doutor Vítor Magriço

Júri:

Presidente: Professor Doutor Manuel António de Medeiros Ennes Ferreira, professor auxiliar do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa

Vogais: Professora Doutora Joana Helena Maria Fajardo Pacheco Pereira Leite, professora auxiliar do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa

Professor Doutor Vítor Manuel Mendes Magriço, professor auxiliar do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa

Lisboa, Julho de 2011

Missão e Desempenho do Banco Africano de Desenvolvimento

Os Casos de Guiné-Bissau e Moçambique

João Veiga Esteves¹

RESUMO

Num contexto de declínio dos volumes da ajuda internacional bilateral, as organizações multilaterais assumem uma importância crescente. Neste sentido, os bancos regionais de desenvolvimento têm vindo a reclamar um papel cada vez mais central no fomento do desenvolvimento. O Banco Africano de Desenvolvimento, ao operar numa das regiões mais pobres do Mundo, é um actor chave para a interrupção dos círculos viciosos de subdesenvolvimento. Esta dissertação procura avaliar o funcionamento do banco, a sua intervenção e respectivo desempenho, à luz dos casos concretos da Guiné-Bissau e de Moçambique. Entre outras conclusões, demonstra-se que o Banco pode ter um impacto muito superior no desenvolvimento africano, sobretudo se assumir um estilo de gestão mais arrojado que permita a concessão de maiores volumes de financiamento, sem que tal comprometa a sua estabilidade financeira.

Palavras-chave: Bancos de Desenvolvimento; Financiamento do Desenvolvimento.

Código JEL: F34; O11; O16; O19; O22; P33

ABSTRACT

Along with present international bilateral assistance decrease, multilateral organizations are more and more important. Therefore, regional development banks are claiming an increasingly key role in development financing. The African Development Bank, operating in one of the World's poorest Regions, is a key player in the process of breaking the development vicious circles. This dissertation's aim is to explain how the Bank works and intervenes, and its overall performance, bearing in mind the cases of Guinea-Bissau and Mozambique. And this paper concludes, among other evidences, that the Bank's potential for a much stronger impact over African development can be most enhanced, provided that the Bank's management becomes bolder in granting greater volumes of financing, without jeopardizing its financial stability.

Key-words: Development Banks; Development Financing.

JEL Code: F34; O11; O16; O19; O22; P33

¹ Endereço de e-mail: jnave86@gmail.com

Agradecimentos

Ao Prof. Doutor Vítor Magriço, pela colaboração estreita, pelo pragmatismo que me incutiu desde o início, pela partilha de experiências e de algum do seu muito saber, pela acessibilidade e disponibilidade que sempre demonstrou.

Ao ISEG, a minha Escola, ao SOCIUS, cuja bolsa me habilitou com as primeiras ferramentas profissionais e aos meus colegas, em especial à Isabel Monteiro e ao Cláudio Silva, com quem partilhei muitas horas de trabalho, dificuldades e entusiasmo.

Aos Drs. Artur Cima e André Almeida Santos, altos quadros portugueses no BAD, que me facultaram uma perspectiva mais ampla do meu objectivo de análise inicial, pela disponibilidade ao longo da elaboração da dissertação e pelas preciosas sugestões e indicações que só pessoas no interior da organização me poderiam dar.

À minha Família e aos amigos de sempre, por estarem comigo sempre que deles precisei. Mais não poderia pedir.

A todos, o meu Muito Obrigado.

Acrónimos e Abreviaturas

ALSF – African Legal Support Facility

APD – Ajuda Pública ao Desenvolvimento

APRM – African Peer Review Mechanism

BAD – Banco Africano de Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China

CGD – Center for Global Development

CGP – Country Governance Profile

COMPAS – Common Performance Assessment Framework

COO – Chief Operating Officer

CPA – Country Performance Assessment

CPIA – Country Policy and Institutional Assessment

CPPR – Country Portfolio Performance Rating

CPSP – Country Private Sector Profile

CPR – Country Portfolio Review

CSVP – Corporate Services Complex

DBSL – Direct Budget Support Loan

DENARP – Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza

DFID – Department for International Development

DRE – Development Related Exposure

ECON – Chief Economist Complex

EITI – Extractive Industries Transparency Initiative

EMCBP – Economic Management Capacity Building Project

ESIA – Environmental and Social Impact Assessment

ESW – Economic Sector Work

FAD – Fundo Africano de Desenvolvimento

FAD-IX – Nona Reconstituição do FAD

FAD-XI – Décima Primeira Reconstituição do FAD

FAD-XII – Décima Segunda Reconstituição do FAD

FAO – Food and Agricultural Organization

FFN – Fundo Fiduciário Nigeriano

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNVP – Finance Complex

FSF – Fragile States Facility

FSSA – Financial System Stability Assessments

FSTAP – Financial Sector Technical Assistance Project

GPEARl – Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais

GR – Governance Rating

GRBDO – Gambia River Basin Development Organization

HCIDC - House of Commons International Development Committee

HIPCI – Heavily Indebted Poor Countries Initiative

HLP – High Level Panel

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IFAD – International Fund for Agricultural Development

INEC – Instituto Nacional de Estatística e Censos

IPH – Índice de Pobreza Humano

ISP – Institution Support Project

LIC – Low Income Country

MDRI – Multilateral Debt Relief Initiative

MIC – Middle Income Country

MTEAP – Medium Term Economic Action Plan

NEPAD – New Partnership for Africa's Development

NWDP – National Water Development Program

OIVP – Infrastructure, Private Sector and Regional Integration Complex

OPEV – Operations Evaluation Department

ORVP – Country & Regional Programs & Policy Complex

OSVP – Sector Operations Complex

PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

PAMAP – Projecto de Apoio à Modernização da Administração Pública

PARPA – Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta

PASP – Projecto de Apoio ao Sector das Pescas

PBA – Performance Based Allocation

PBL – Policy Based Lending

PCCF – Post Conflict Country Facility

PCR – Project Completion Report

PEFA – Public Expenditure and Financial Accountability Framework

PEMFAR – Public Expenditure Management and Accountability Review

PIB – Produto Interno Bruto

PIDA – Programme for Infrastructure Development in África

PIP – Public Involvement Program

PIU – Project Implementation Unit

PME – Pequenas e Médias Empresas

PRESAR – Rural and Agricultural Sector Rehabilitation Project

PRGF – Poverty Reduction and Growth Facility

PRSP – Poverty Reduction Strategy Paper

PRST – Presidency

PSWG – Private Sector Working Group

RBCSP – Results Based Country Strategy Paper

REC – Regional Economic Community

RISP – Regional Integration Strategy Paper

RMF – Results Measurement Framework

RWSSI – Rural Water Supply & Sanitation Initiative

STAP – The NEPAD Short-Term Action Plan for Infrastructure Development

UC – Unidade de Conta

URBD – Units Reporting to the BoD

WAEMU – West African Economic and Monetary Union

Índice

Resumo / <i>Abstract</i>	1
Agradecimentos	2
Acrónimos e Abreviaturas	3
Índice	7
Índice de Quadros.....	9
Índice de Tabelas	10
Índice de Gráficos	11
1. Introdução	13
2. Bancos de Desenvolvimento – Definição, Missão, Actuação e Avaliação	16
3. O Grupo Banco Africano de Desenvolvimento	29
3.1 Funcionamento e Organização	29
3.2 Estratégia Actual.....	35
3.3 Desempenho	43

4. Estudos de Caso	46
4.1 Introdução	46
4.2 Guiné-Bissau	48
4.3 Moçambique	60
5. Considerações Finais.....	70
Bibliografia	84
Referências Bibliográficas	84
Documentos Oficiais.....	88
Referências de Sites.....	90
Apêndices.....	91

Índice de Quadros

Quadro 1 – Critérios e Classificação do CPIA no FAD-XI.....	32
Quadro 2 – Critérios e Classificação do GR no FAD-XI.....	32
Quadro 3 – Plano de Acção do G8 para a Boa Governação em África.....	36
Quadro 4 – Enquadramento do RBCSP da Guiné-Bissau por Pilar de Intervenção.....	49
Quadro 5 – Enquadramento da Avaliação de Desempenho do RBCSP da Guiné-Bissau.....	51
Quadro 6 – Enquadramento dos Objectivos, Estratégias e Resultados do RBCSP da Guiné-Bissau (2005-2010).....	53
Quadro 7 – Avaliação Intercalar do RBCSP da Guiné-Bissau por Pilar de Intervenção (2008).....	54
Quadro 8 – Novo Enquadramento da Avaliação de Desempenho do RBCSP da Guiné-Bissau (2008).....	56

Quadro 9 – Desafios à Implementação da Estratégia Governamental Guineense de 2010	59
Quadro 10 – Enquadramento dos Objectivos, Estratégias e Resultados do RBCSP de Moçambique (2006-2009).....	65
Quadro 11 – Análise SWOT da Economia Moçambicana.....	69

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Antigo Modelo de Conversão do CPPR	33
Tabela 2 – Novo Modelo de Conversão do CPPR.....	33
Tabela 3 – Operações do BAD no Apoio à Boa Governação (2002-2006)	38
Tabela 4 – Afectação Financeira do FAD pelos PALOP (UC)	46
Tabela 5 – Taxa de Aprovação do FAD nos Diversos Sectores dos PALOP 2000-2007 (%)	47
Tabela 6 – Características de Seis Projectos em Curso na Guiné-Bissau em Setembro de 2008.....	55

Tabela 7 – Sumário das Principais Operações do BAD na Guiné-Bissau no Biénio 2008-2009 (Milhões de UC, excepto outras denominações).....	58
Tabela 8 – Intervenções em Curso do BAD em Moçambique em Março de 2008 (Milhares de UC).....	61
Tabela 9 – Indicadores e Metas para a Análise da Efectividade da Ajuda ao Desenvolvimento dos Países Africanos	91
Tabela 10 – Indicadores e Metas para a Análise de Desempenho do Grupo BAD	91
Tabela 11 – Intervenções do Grupo BAD em Moçambique até 31 de Março de 2008 (Milhares de UC)	96

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Principais Obstáculos ao Desenvolvimento do Sector Privado Moçambicano e à Actividade Económica (%).....	62
Gráfico 2 – Projecções para a Concessão de Financiamento do BAD	92
Gráfico 3 – Projecções para a Afectação do Financiamento do BAD pelos Diversos Sectores (%)	92

Gráfico 4 – Projecções para a Afectação dos Recursos Humanos pelos Vários Departamentos do Grupo BAD (Número de Funcionários)	93
Gráfico 5 – Volume de Financiamento concedido pelo Grupo BAD (2003-2007).....	93
Gráfico 6 – Distribuição das Intervenções do Grupo BAD entre Delegações Nacionais e Sede	94
Gráfico 7 – Distribuição dos Recursos Humanos do Grupo BAD entre Delegações Nacionais e Sede	94
Gráfico 8 – Projecções de Investimento do Grupo BAD (2009-2011).....	95
Gráfico 9 – Projecções da Afectação Financeira do Grupo BAD pelas Diversas Áreas de Intervenção (2009-2011)	95

1. Introdução

O BAD é uma organização multilateral regional que se dedica a financiar o desenvolvimento económico exclusivamente no continente africano. Ao longo da sua história foi ganhando maior capacidade de financiamento e novos sectores de intervenção, e actualmente é um dos principais parceiros internacionais no desenvolvimento de África. O banco financia-se nos mercados internacionais e com as subscrições dos seus setenta e sete membros para posteriormente conceder financiamento aos países africanos.

A análise dos bancos regionais de desenvolvimento é particularmente pertinente no presente contexto de modificação da arquitectura tradicional da APD e da emergência de novos actores internacionais como os BRIC. Este fenómeno levou a uma reconfiguração das organizações internacionais e respectivas correlações de forças internas. Além disso, a ratificação de acordos internacionais como a Declaração de Paris ou a Agenda de Acra sugere aos países doadores uma maior afectação da sua APD pelas vias multilaterais. Tem-se assim duas forças divergentes: o aumento da ajuda bilateral motivada pela emergência de novos actores internacionais e o aumento da ajuda multilateral decorrente da ratificação da Declaração de Paris e outros acordos internacionais. Assim, a análise da evolução recente e do desempenho do BAD é importante para a avaliação das consequências destes fenómenos.

Neste sentido, esta dissertação procura aferir qual a importância do BAD no panorama actual do desenvolvimento africano, que desempenho tem apresentado e que alterações poderiam ser introduzidas para o banco reforçar

o seu papel em África. Para tal, avança-se com dois estudos de caso, Guiné-Bissau e Moçambique, não só porque são dois PALOP, logo próximos de Portugal, mas também porque os seus recentes desempenhos económicos contrastantes permitem verificar as diferentes abordagens e estratégias adoptadas pelo BAD no terreno. Além disso, a distância geográfica entre estes dois países expurga a análise realizada de qualquer influência regional.

A metodologia utilizada na elaboração desta dissertação consiste na análise qualitativa de documentos oficiais do BAD, estudo de artigos científicos especializados na banca de desenvolvimento e estabelecimento de contactos com funcionários do BAD.

Esta dissertação está estruturada da seguinte forma: num primeiro capítulo faz-se um levantamento da literatura existente sobre os bancos de desenvolvimento, que papéis devem desempenhar, que natureza jurídica devem assumir, que instrumentos devem utilizar e qual o melhor método para os avaliar. De seguida, apresenta-se o caso concreto do BAD, em que se explana o seu *modus operandi* e estratégia actual e se averigua qual tem sido o seu desempenho. O capítulo seguinte aprofunda a análise através dos estudos de caso da Guiné-Bissau e Moçambique. Finalmente, são expostas as conclusões desta dissertação, por vezes à luz de posições de entidades e especialistas, e também as possíveis pistas para investigações futuras.

Posto isto, e como qualquer outro trabalho de investigação, também este apresenta as suas limitações. Em primeiro lugar, a delimitação dos estudos de caso a dois países pode não permitir uma compreensão tão abrangente deste tema como porventura seria desejável. Por outro lado, a não realização de

análises de campo confinou o autor à informação constante de documentos oficiais do banco. Por fim, este trabalho parte do ponto de vista do BAD sobre os países em estudo, em detrimento das perspectivas das autoridades destes sobre o desempenho do banco nos seus territórios nacionais.

2. Bancos de Desenvolvimento

Definição, Missão, Actuação e Avaliação

Vários são os conceitos de banco de desenvolvimento, desde autores que o definem como "... uma instituição financeira destinada primariamente ao estímulo do sector privado da economia" [Diamond, 1961, p.26] até ao conceito de Boskey [1964], que vê nele a entidade, pública ou privada, que tem por missão realizar investimentos de médio e longo prazo em projectos no sector industrial.

Independentemente da definição, os bancos de desenvolvimento podem ter um âmbito geográfico e de intervenção bastante alargado. Eles podem ser públicos, privados ou mistos, podem financiar projectos dos sectores primário, secundário e terciário e podem ter um carácter internacional, regional, nacional ou mesmo local. A este respeito, e no caso específico dos bancos multilaterais de desenvolvimento, Syz [1974] distingue-os, consoante o seu âmbito geográfico, em universais, regionais ou sub-regionais. Apesar desta profusão de conceitos, verifica-se que os bancos regionais de desenvolvimento não têm entrado em competição com os universais, procurando antes complementar a acção destes² [Murinde e Kariisa-Kasa, 1997].

Os actuais bancos de desenvolvimento, enquanto instituições responsáveis pelo financiamento do sector industrial e pela assistência técnica aos agentes económicos, são um produto do pós-2ª Guerra Mundial [Diamond,

² Um exemplo desta complementaridade é a harmonização da intervenção do BM e BAD em África, através do co-financiamento.

1964]. Para Boskey [1964], nesta época ocorreu uma mudança no paradigma de intervenção dos bancos de desenvolvimento, que deixaram de se centrar nas empresas de maior dimensão para se focarem nas PME, e abandonaram a dedicação exclusiva ao sector industrial, passando a intervir noutros sectores. A própria atitude dos bancos de desenvolvimento tornou-se mais passiva que a da banca industrial do século XIX, aguardando que os agentes económicos os procurem em vez de serem proactivos e tomarem a iniciativa de propor os seus serviços ao sector privado [Hu, 1981; Bhatt 1994].

Posto isto, há que distinguir os bancos de desenvolvimento públicos dos privados. São muitos os aspectos diferenciadores, a começar pelos objectivos estratégicos e respectivas apetências pelo lucro, superior nos privados [Diamond, 1961]. Este autor considera que os privados se interessam menos por projectos de menor dimensão que os públicos. Boskey [1964] vai mais longe, advogando mesmo o carácter público dos bancos de desenvolvimento. Para ela, estes concedem mais assistência e financiamento a empresas pioneiras e com boas perspectivas de rentabilidade futura que os privados, que têm outras exigências de retorno económico inicial. Tal advém do facto de, para os bancos de desenvolvimento públicos, a dimensão social dos projectos de investimento ser mais importante que para os privados. Outra diferença importante entre públicos e privados refere-se à maior disponibilidade dos primeiros para incorrer em custos com a produção de informação económica. Finalmente, Boskey [1964] avança que os bancos de desenvolvimento públicos têm maior propensão para criar as suas próprias empresas em sectores

económicos subexplorados, dado que os privados são mais prudentes na gestão do capital.

A actuação dos bancos de desenvolvimento pode assumir diversas formas: financiamento, participações sociais, assistência técnica e estudos económicos. Deste modo, os bancos de desenvolvimento podem fomentar o crescimento económico, quer como meros agentes financiadores quer como investidores. Para Diamond [1961], a capacitação do tecido empresarial e a produção de conhecimento económico são tão importantes como o financiamento do sector privado.

Boskey [1964] reconhece às participações sociais a vantagem de permitirem aos bancos de desenvolvimento colher parte dos lucros das empresas bem sucedidas, amortizando desde logo o investimento realizado e criando uma almofada financeira que compense outros não tão lucrativos. As participações sociais traduzem-se geralmente no direito de representação dos bancos de desenvolvimento nos Conselhos de Administração das empresas. Tal permite ao banco de desenvolvimento: i) manter-se informado sobre a gestão corrente das empresas e ter a capacidade de a influenciar; ii) identificar atempadamente eventuais dificuldades das empresas e prestar-lhes aconselhamento técnico [Boskey, 1964]. Por outro lado, Diamond [1961] advoga que as participações sociais devem ser tanto mais utilizadas quanto mais desenvolvidos forem os mercados financeiro e de capitais.

No que respeita à assistência técnica, esta deve centrar-se no apoio à elaboração de planos de negócio e na produção de estudos sectoriais prospectivos para detecção de boas oportunidades de investimento, com

atenção particular aos empreendedores sem recursos financeiros suficientes para iniciar projectos [Diamond, 1961]. Boskey [1964] corrobora esta tese, defendendo que os bancos de desenvolvimento devem apostar mais na criação de novas empresas do que no apoio às já existentes, dado que estas têm acesso a fontes de financiamento vedadas às novas.

Relativamente à concessão de financiamento, alguns bancos de desenvolvimento exigem aos agentes económicos interessados a apresentação de provas da impossibilidade de acesso a outras fontes de financiamento, evitando-se assim a competição dos bancos de desenvolvimento com a banca comercial. Mais, Boskey [1964] sustenta que os bancos de desenvolvimento não devem financiar empresas que o podem fazer através de aumentos de capital, mas que recorrem ao banco para preservarem a sua estrutura accionista.

Um outro papel dos bancos de desenvolvimento cada vez mais destacado é o do desenvolvimento dos mercados financeiros e de capitais. Boskey [1964] avança com duas sugestões: i) emissão de obrigações próprias, permitindo simultaneamente ao banco fomentar o mercado de capitais e reforçar a sua posição financeira; ii) alienação de projectos de investimento em carteira, igualmente factor de estímulo da actividade económica.

Uma questão controversa no debate sobre os bancos de desenvolvimento prende-se com a maximização do lucro e sua aplicação. Para Diamond [1961], os investimentos bem sucedidos devem assegurar aos bancos de desenvolvimento lucros suficientes para compensar prejuízos decorrentes dos projectos fracassados. Contudo, devem ser conservadores

quanto ao âmbito de intervenção, pois um banco de desenvolvimento interventor em todos os sectores económicos pode ver os seus recursos financeiros diluírem-se de tal maneira que o impede de ter um impacto real na economia³.

Os bancos de desenvolvimento são particularmente importantes para os LIC, dadas as diversas e agudas carências que os caracterizam, nomeadamente o subdesenvolvimento dos mercados financeiros e de capitais, ineficácia das políticas monetárias e incapacidade das suas instituições. Neste contexto, Boskey [1964] sustenta que um banco de desenvolvimento, mesmo quando não acompanhado por agentes privados num determinado projecto, deve avançar sozinho e esperar até que este se torne economicamente atractivo, alienando-o então aos privados. Por outro lado, a participação dos principais industrialistas no capital dos bancos de desenvolvimento de países com tecidos empresariais ténues pode colocar obstáculos ao surgimento duma nova classe de empreendedores, que colidiria com os interesses já instalados, pelo que a autora aconselha cautela na permissão da entrada desses industrialistas na estrutura accionista do banco.

Relativamente às metodologias utilizadas para avaliar o desempenho dos bancos de desenvolvimento, Murinde e Kariisa-Kasa [1997] defendem que os instrumentos utilizados na avaliação da banca comercial não são adequados para os bancos de desenvolvimento, impondo-se assim a necessidade dum corpo analítico próprio para estes. Tal deve passar pela análise isolada do seu

³ Ver CGD [2006] *Building Africa's Development Bank: Six Recommendations for the AfDB and its Shareholders*. The African Development Bank Working Group, Washington D.C.

impacto na criação de emprego, distribuição do rendimento, importação de tecnologia ou aumento das exportações nos países onde intervêm.

Ainda segundo os mesmos autores, a análise do desempenho dum banco de desenvolvimento deve ser desagregada em três funções básicas: financeira, desenvolvimentista e tecnológica, com as correntes teóricas mais heterodoxas a conferirem prioridade à segunda sobre a primeira⁴.

De acordo com a primeira, um banco de desenvolvimento apresenta um bom desempenho quando os seus investimentos geram retornos positivos. Neste contexto, Yaron [1992] desenvolveu o índice de dependência de subsídios⁵, que retira da análise do desempenho dos bancos de desenvolvimento o impacto dos subsídios concedidos pelas entidades estatais, permitindo uma perspectiva mais realista dos custos de manutenção e da sustentabilidade dos próprios bancos. Um índice de dependência de subsídios com valor zero significa que o banco de desenvolvimento é auto-sustentável, enquanto com valor um indica que o banco necessita de duplicar a taxa de juro que pratica para tornar-se auto-sustentável.

Para a função desenvolvimentista, o sucesso dum banco de desenvolvimento exige que este seja proactivo na identificação, promoção e financiamento de oportunidades de investimento e na resolução de falhas de mercado.

⁴ Ver Meeker, L. (1990) "Development finance: Doing the Undoable Deals" *Journal of Commercial Bank Lending*, Vol. 72, pp. 13-26

⁵ Índice de dependência de subsídios = Valor do Subsídio Anual Recebido / (Portfolio Pendente

* Taxa de Juro do Portfolio)

No que respeita à função tecnológica, Todaro [1996] sustenta que um dos principais obstáculos ao desenvolvimento dos LIC é o atraso em relação aos países desenvolvidos nesta matéria. Assim, cabe aos bancos de desenvolvimento apoiar as empresas privadas que promovam a transferência de tecnologia.

Já para Jain [1989], o desempenho dum banco de desenvolvimento pode ser desagregado em financeiro e desenvolvimentista. Enquanto o primeiro é medido em termos de eficiência operacional, nomeadamente no que toca à rentabilidade dos investimentos realizados, o segundo refere-se ao impacte que os investimentos efectuados pelo banco têm no desenvolvimento socioeconómico dos países.

Um dos critérios mais comuns de avaliação do desempenho financeiro dum banco de desenvolvimento é a taxa de retorno dos seus investimentos, em particular a comparação entre a taxa esperada e a efectiva [Jain, 1989]. Esta autora entende ser necessário desagregar as despesas dos bancos de desenvolvimento entre financeiras e operacionais. As primeiras referem-se ao denominado custo de capital, ou seja, aos custos suportados pelo banco para se financiar, enquanto as segundas prendem-se com os custos da sua actividade operacional. Para Jain [1989], a prioridade dos bancos de desenvolvimento deve ser minorar os custos operacionais, que resultam de ineficiências da actividade dos bancos, com repercussões negativas nas condições de financiamento oferecidas aos países.

Relativamente aos bancos multilaterais de desenvolvimento, estes detêm personalidade jurídica internacional, regendo-se exclusivamente pelo

direito internacional. Syz [1974] constata uma divergência entre os bancos multilaterais de desenvolvimento no que toca à divisão da capacidade de voto pelos membros. Enquanto uns afectam o mesmo número de votos a todos, outros fazem-no consoante a contribuição financeira de cada um.

Para Buiter e Fries [2002], o objectivo central dos bancos multilaterais de desenvolvimento deve ser o de reforçar os seus instrumentos financeiros e capacidades internas para maximizar a eficácia e eficiência da sua actividade operacional. É neste sentido que os autores discordam da tese de que os bancos multilaterais de desenvolvimento se devem tornar agências de fiscalização da afectação de APD.

Os bancos multilaterais de desenvolvimento apresentam duas diferenças fundamentais em relação às instituições financeiras privadas e doadores bilaterais: i) estrutura accionista multilateral e estatuto de credor preferencial; ii) acesso a subsídios concedidos pelos seus accionistas [Buiter e Fries, 2002].

Relativamente ao primeiro ponto, o estatuto de credor preferencial dá prioridade aos bancos multilaterais de desenvolvimento sobre outras instituições financeiras aquando do pagamento da dívida externa dos países. Tal permite aos bancos assegurar a qualidade das suas operações, proteger o capital *paid-in* e reservas acumuladas e apresentar menor risco de crédito mal parado e taxa de recuperação de empréstimos superior à das restantes instituições financeiras. Por outro lado, Buiter e Fries [2002] sublinham a importância deste estatuto para os bancos multilaterais de desenvolvimento aceitarem conceder financiamento em circunstâncias que as instituições financeiras privadas não considerariam viáveis. Todavia, o estatuto de credor

preferencial não é a única explicação para a superior taxa de recuperação dos empréstimos dos bancos multilaterais de desenvolvimento. Com efeito, o relacionamento intenso e sucessivo dos bancos com as autoridades nacionais leva-as a darem-lhes prioridade no cumprimento da sua dívida externa. E tanto mais quanto mais projectos economicamente interessantes tiverem os países ou maiores forem as suas dificuldades em aceder a fontes de financiamento alternativas. É por isso que Buitter e Fries [2002] sugerem que os bancos multilaterais de desenvolvimento apresentam algumas semelhanças com a banca do microcrédito, já que ambos facultam financiamento em cenários de risco elevado e têm uma relação de proximidade e confiança com os contraentes.

Para Buitter e Fries [2002], a afectação de subsídios concretiza-se sempre que um accionista dum banco espera receber um valor abaixo do capital *paid-in* acrescido dos lucros multiplicados pelo custo de oportunidade do capital. São vários os tipos de subsídios recebidos pelos bancos multilaterais de desenvolvimento: o próprio custo de oportunidade do capital alocado nos bancos, a não necessidade de pagamento de dividendos aos accionistas, o compromisso destes traduzido no capital *callable*, a concessão do estatuto de credor preferencial e as isenções fiscais sobre os rendimentos do trabalho dos funcionários e sobre os bens e serviços adquiridos pelos bancos.

Rodrik [1995] acredita que os bancos multilaterais de desenvolvimento têm uma vantagem comparativa na implementação de programas de ajustamento estrutural, pelo facto de os países contraentes de empréstimos serem simultaneamente accionistas dos bancos, facilitando o papel destes na

imposição de condições para conceder financiamento e no diálogo com as autoridades nacionais. Buiter e Fries [2002] vão mesmo mais longe, afirmando que quanto maior for o risco associado à implementação de determinada reforma estrutural mais central o papel dos bancos multilaterais de desenvolvimento no financiamento dessas reformas e na mitigação dos riscos inerentes às mesmas.

Os bancos multilaterais de desenvolvimento necessitam do consentimento dos Estados-membros para financiarem qualquer projecto nos seus territórios nacionais e para contraírem empréstimos junto de entidades não estatais deles oriundas [Syz, 1974]. Por outro lado, os Estados-membros estão impedidos de processar externamente os bancos multilaterais de desenvolvimento, tendo em vista a coesão interna destas organizações. Assim, todas as disputas são resolvidas pelos órgãos plenários ou executivos.

Existe ainda hoje um aceso debate sobre a eficácia e eficiência dos bancos multilaterais de desenvolvimento. Os críticos alegam que tais organizações são pouco eficientes na afectação dos seus recursos e na divisão do trabalho entre elas. Criticam ainda a excessiva fragmentação das organizações envolvidas na APD, que dificulta a necessária harmonização e coordenação entre todos. Já os defensores dos bancos multilaterais de desenvolvimento sustentam que estes são importantes para alavancar recursos financeiros provenientes dos doadores, permitindo a partilha do custo do financiamento entre eles, e para incentivar as reformas estruturais nos países receptores. Argumentam ainda que os bancos têm tido um papel fundamental

na melhoria das condições de vida das populações dos LIC, sobretudo nos sectores da educação e saúde [Nelson, 2010].

Outro tópico que tem suscitado controvérsia prende-se com os volumes de financiamento que os bancos multilaterais de desenvolvimento têm afectado a países emergentes como os BRIC. Os que advogam o término dos financiamentos a estes países, como Buiter e Fries [2002], avançam que eles já se encontram em condições de se financiarem nos mercados de capitais internacionais em condições minimamente vantajosas e que o facto de continuarem a receber financiamento dos bancos impede uma afectação superior dos recursos destes para os LIC, que verdadeiramente deles necessitam. Já aqueles que defendem a continuação dos financiamentos aos países emergentes demonstram que nestes ainda há muitas pessoas a viver abaixo do limiar da pobreza. Por outro lado, asseguram, os financiamentos concedidos a estes países, em condições próximas das de mercado, permitem aos bancos multilaterais de desenvolvimento encaixes financeiros indispensáveis para a manutenção das estratégias operacionais de alocação de doações aos LIC [Bulow e Rogoff, 2005; Nelson, 2010].

Ainda outro tema que tem suscitado debate prende-se com a existência de janelas de financiamento diferenciadas para empréstimos e para doações. Bulow e Rogoff [2005] acreditam que a concessão de empréstimos e doações em janelas diferenciadas torna menos transparente a afectação da APD e cria um enviesamento a favor dos MIC.

Estes autores são mesmo contra a concessão de empréstimos pelos bancos multilaterais de desenvolvimento, advogando a concessão unicamente

de doações. Sustentam até que os empréstimos são contraproducentes, pois aumentam o nível de endividamento de países que já apresentam uma dívida externa prévia significativa. Por outro lado, as doações inviabilizam subsídios implícitos, permitindo uma afectação mais transparente, justa e eficiente da APD, e consequentemente alocando mais recursos a quem mais necessita [Bulow e Rogoff, 2005].

Os bancos regionais de desenvolvimento são um caso específico de banco multilateral de desenvolvimento, pois a sua intervenção está circunscrita a uma determinada região do Mundo. Culpeper [1994] avança com duas motivações subjacentes à criação dos bancos regionais de desenvolvimento: as aspirações de independência económica das antigas colónias e a estratégia geopolítica americana no contexto da Guerra-Fria.

Para Culpeper [1994], as diferentes tipologias institucionais dos bancos regionais de desenvolvimento advêm de em alguns casos os LIC terem a maioria da capacidade de voto e noutros não. Porém, o autor avança que, na prática, todos os bancos regionais de desenvolvimento têm um *modus operandi* semelhante.

Todos os bancos regionais de desenvolvimento se financiam através dos mesmos meios: empréstimos contraídos nos mercados internacionais, proveitos das suas actividades operacionais e financeiras e subscrições de capital por parte dos seus accionistas. Destas subscrições, uma parte é efectivamente avançada (*paid-in*) enquanto a maioria fica de reserva na eventualidade de ser necessária (*callable*). Contudo, Culpeper [1994] desaconselha a utilização desta parcela, que pode ter o efeito adverso de

diminuir a disponibilidade dos accionistas dos bancos regionais de desenvolvimento para futuros aumentos de capital.

Para Griffith-Jones *et al* [2008], um dos principais objectivos dos bancos regionais de desenvolvimento deve ser o de contrabalançar as tendências pró-cíclicas dos fluxos financeiros internacionais privados. Um exemplo de instrumento financeiro que mitiga estas tendências é o de títulos financeiros cuja remuneração esteja indexada às taxas de crescimento económico dos países. Estes autores sugerem mesmo que os próprios bancos regionais de desenvolvimento poderiam indexar as condições de reembolso dos empréstimos concedidos aos desempenhos económicos dos países contraentes. Outra prioridade para os bancos regionais de desenvolvimento deve ser a mitigação do risco cambial dos países. Para tal, os bancos devem conceder financiamento aos LIC nas moedas locais, pois tal mitiga o risco cambial e tem também efeito positivo sobre o crescimento económico.

Por fim, Griffith-Jones *et al* [2008] procedem a uma análise comparativa entre os bancos regionais e os globais de desenvolvimento. Segundo eles, os primeiros apresentam características mais adequadas para disseminarem bens públicos regionais, dado que as assimetrias de informação são menores ao nível regional devido à proximidade geográfica. Os globais, por outro lado, apresentam menores custos de transacção, quer devido à sua maior dimensão que permite maiores economias de escala, quer devido ao *rating* superior decorrente de terem mais países desenvolvidos como accionistas. Além disso, exibem um risco de portfólio menor, dada a diversificação geográfica dos seus investimentos.

3. O Grupo Banco Africano de Desenvolvimento

3.1 Funcionamento e Organização

O Grupo BAD é um banco regional de desenvolvimento composto por três entidades: o BAD (financiamento não concessionado), o FAD (financiamento concessionado e doações) e o FFN, que faculta empréstimos a uma taxa de juro intermédia entre as duas.

O grupo tem três órgãos principais: o *Board of Governors*, órgão de decisão estratégica, o *Board of Directors*, órgão executivo no qual o primeiro delega poderes, e o Presidente. Todos os membros participam na eleição deste, o que torna o banco num dos bancos de desenvolvimento multilateral mais democráticos [Peprah, 1994]. Note-se que, se tal responsabiliza o Presidente perante todos os membros, por outro expõe-no a pressões internas que o podem fragilizar.

O BAD tem setenta e sete membros: os 53 países africanos (membros regionais) e 24 países não africanos⁶ (membros não regionais). A admissão destes no banco não foi pacífica. Só em 1982 foi permitida, mediante a garantia de que o BAD manteria o seu carácter eminentemente africano⁷. Tal pressupôs

⁶ Arábia Saudita, Argentina, Alemanha, Áustria, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos da América, Finlândia, França, Holanda, Índia, Itália, Japão, Kuwait, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suécia e Suíça.

⁷ Segundo Browne [2008], a admissão de membros não regionais no BAD permitiu-lhe recrutar capital humano qualificado oriundo destes países, o que acabou por ter um efeito positivo, pois

as seguintes condições: o Presidente teria necessariamente de ser africano, o âmbito geográfico do banco cingir-se-ia ao continente africano e a maioria da capacidade de voto estaria nos membros regionais [Peprah, 1994]. Para Browne [2008], este carácter eminentemente africano é fundamental para a legitimação da intervenção do BAD e facilitação do diálogo com as autoridades locais. Contudo, os membros não regionais conseguiram recentemente que as decisões operacionais requeiram pelo menos 2/3 dos votos, enquanto as decisões estratégicas necessitam duma maioria de pelo menos 70% dos membros, que assim têm uma palavra a dizer sobre o rumo do banco [Weiss, 2008].

O departamento financeiro do BAD tem o seguinte mandato: i) preservar a estrutura do capital e otimizar o retorno dos investimentos realizados pelo grupo; ii) gerir os recursos afectados à HIPCI; iii) maximizar o lucro gerado pelo BAD, mediante uma política conservadora relativamente ao risco; iv) preservar o *rating* AAA junto das agências internacionais de *rating*. Este departamento impõe ao banco algumas regras de sustentabilidade financeira: a) dívida total não pode exceder os 80% do total do capital *callable* e 100% do capital utilizável⁸; b) dívida sénior total não pode exceder os 80% do capital *callable* dos membros não regionais; c) exposição máxima dos empréstimos a um único país é limitada a 15% da sustentabilidade do *portfolio* do banco [Standard & Poor's, 2007]. Para a Standard & Poor's, o departamento financeiro do banco dispensou os países africanos de sacrificarem para o banco parte do seu escasso capital humano qualificado.

⁸ Capital utilizável é composto pelo capital *paid-in*, reservas e o capital *callable* de membros com classificação igual ou superior a AA.

tem tido um desempenho misto. Por um lado, o BAD apresenta uma boa saúde financeira, gestão financeira prudente e o compromisso efectivo dos seus membros. Por outro, apesar de usufruir do estatuto de credor preferencial, apresenta uma percentagem elevada de empréstimos vencidos, ao que não é alheio o subdesenvolvimento dos membros regionais.

Como anteriormente referido a propósito da origem dos recursos financeiros dos bancos multilaterais de desenvolvimento, os recursos do BAD provêm de capital subscrito pelos membros, verbas recebidas pelos empréstimos concedidos e fundos captados na contracção de empréstimos nos mercados internacionais. Por outro lado, o banco financia o desenvolvimento africano através de vários instrumentos financeiros: empréstimos e doações aos sectores público e privado, programas de ajustamento estrutural e sectorial, participações sociais, garantias e subscrição de acções e obrigações [DFID, 2007]. Já o FAD utiliza três instrumentos distintos: transferência de recursos financeiros directamente para os fornecedores de bens e serviços, tranches de fundos para os países e cartas de crédito em que se responsabiliza pelos empréstimos contraídos pelos países na banca comercial.

A afectação destes recursos financeiros aos países segue critérios tipificados e estandardizados. O instrumento central deste processo é o CPA, que se desdobra em três instrumentos secundários: CPIA, GR e o CPPR [BAD, 2008a]. Haverá, porventura, vantagem em incluir um outro que considere o IDH de cada país, para tornar este processo mais abrangente.

Quadro 1 – Critérios e Classificação do CPIA no FAD-XI

A. Gestão Económica

- 1) Gestão Macroeconómica
- 2) Política Fiscal
- 3) Gestão da Dívida

B. Políticas Estruturais

- 4) Políticas e Instituições para a Cooperação Económica, Comércio e Integração Regional
- 5) Sector Financeiro
- 6) Regulação Económica

C. Políticas para a Inclusão Social e Equidade

- 7) Igualdade de Género
- 8) Equidade na Gestão dos Recursos Públicos
- 9) Capacitação dos Recursos Humanos
- 10) Trabalho e Protecção Social
- 11) Políticas Ambientais

Classificação: Os países são classificados numa escala de 1 a 6 em cada um dos 11 indicadores dos três grupos, sendo que 6 corresponde a “Altamente Satisfatório” e 1 a “Altamente Insatisfatório”. A classificação média dos indicadores determina a classificação final do CPIA.

Fonte: Quadro elaborado pelo autor, baseado em BAD [2008a], p. 3

O CPIA avalia o enquadramento institucional de cada país e a sua capacidade para promover a eficiência na gestão pública [BAD, 2008a]. Cada uma das suas três categorias tem uma ponderação de 33,3%, o que faz que os indicadores das duas primeiras tenham uma ponderação superior aos da 3ª. Haveria, talvez, utilidade em mais um indicador, que avaliasse a facilidade de acesso e a qualidade dos serviços públicos básicos.

Quadro 2 – Critérios e Classificação do GR no FAD-XI

D. Instituições e Gestão Pública

- 1) Direitos de Propriedade e Boa Governação
- 2) Qualidade da Gestão Orçamental e Financeira
- 3) Eficiência na Mobilização de Receitas
- 4) Qualidade da Administração Pública
- 5) Transparência e Responsabilidade no Sector Público

Classificação: Os países são classificados numa escala de 1 a 6 em cada um dos 5 indicadores, sendo que 6 corresponde a “Altamente Satisfatório” e 1 a “Altamente Insatisfatório”. A classificação média dos indicadores determina a classificação do GR.

Fonte: Quadro elaborado pelo autor, baseado em BAD [2008a], p. 5

O GR foi adicionado ao CPA em 2002 por dois motivos fundamentais: necessidade de realçar a importância atribuída à boa governação e o incentivo aos países para melhorarem a gestão dos seus recursos públicos [BAD, 2008a]. Seria interessante acrescentar um outro indicador na 1ª categoria que avaliasse a política monetária dos países.

Tabela 1 – Antigo Modelo de Conversão do CPPR

% de projectos problemáticos por país	Classificação
X > 0% durante 3 ou mais anos	6
0% < X ≤ 5%	5
5% < X ≤ 15%	4.5
15% < X ≤ 30%	4
30% < X ≤ 35%	3.5
35% < X ≤ 45%	3
45% < X ≤ 65%	2.5
X > 65%	2
X > 65% durante 3 ou mais anos	1

Tabela 2 – Novo Modelo de Conversão do CPPR

% de projectos problemáticos por país	Classificação
X > 0%, grande <i>portfolio</i> (#>5)	5
X > 0%, pequeno <i>portfolio</i> (#<5)	4.5
0% < X ≤ 20%	4
20% < X ≤ 40%	3.5
40% < X ≤ 60%	3
60% < X ≤ 80%	2.5
80% < X ≤ 100%	2
X = 100% durante 3 ou mais anos	1.5

Fonte: Tabelas elaboradas pelo autor, baseadas em BAD [2008a], p. 6

O CPPR mede a qualidade dos *portfolios* nacionais do BAD, nomeadamente as respectivas percentagens de projectos problemáticos [BAD, 2008a]. A sua avaliação é baseada na análise de cada projecto do *portfolio* de cada país, no que toca à capacidade de cumprimento dos objectivos propostos (*Development Objective*) e à eficácia da sua implementação (*Implementation Progress*)⁹. A tabela classificativa do CPPR foi recentemente alterada, podendo-se considerar a nova mais equilibrada, completa e justa - mais equilibrada porque cada estrato contempla 20%, mais completa porque atinge

⁹ Um projecto é considerado problemático quando o seu *Implementation Progress* ou *Development Objective* obtêm uma classificação inferior a 1,5.

os 100% em vez dos 65% e mais justa porque diferencia *portfolios* de grande e pequena dimensão.

No seio do grupo BAD há um certo antagonismo entre os membros regionais e os não regionais. Enquanto os últimos se preocupam mais com a estabilidade e desempenho financeiro do BAD, os primeiros exigem dele uma política de financiamento mais arrojada. Assim, os membros não regionais são menos entusiastas do aumento do número de projectos financiados pelo BAD [Peprah, 1994]. Esta dicotomia está também presente no debate sobre a posição do BAD em questões como a democracia ou os direitos humanos. Por um lado, há quem defenda que o banco deve manter-se neutro, limitando a sua intervenção às áreas estatutariamente definidas, para não criar atritos com as autoridades nacionais. Por outro, há quem advogue que o BAD deve ter uma consciência social enquanto organização, não financiando governos manifestamente corruptos ou violadores dos direitos humanos. Ainda hoje não se alcançou um consenso, dado que a questão se mantém sensível, pois se as sanções podem ser eficazes para levar as autoridades a modificarem o seu comportamento, é certo que quem mais sofre com elas são as populações.

Recentemente, o BAD tem procedido a uma reestruturação interna, com a descentralização geográfica das suas tarefas, através da abertura de 25 delegações nacionais¹⁰, criação de novos departamentos sectoriais e

¹⁰ Argélia, Angola, Burkina-Faso, Chade, Camarões, República Democrática do Congo, Egipto, Etiópia, Gabão, Gana, Guiné-Bissau, Quénia, Madagáscar, Malawi, Mali, Marrocos, Moçambique, Nigéria, Ruanda, Serra Leoa, África do Sul, Sudão, Tanzânia, Uganda, Zâmbia.

implementação de uma nova política de recursos humanos, para atrair mais e melhores quadros [HCIDC, 2008].

3.2 Estratégia Actual

Os objectivos actuais do BAD [2008d] são: i) reduzir a pobreza através dum crescimento económico mais acelerado e equitativo; ii) demonstrar resultados visíveis da sua intervenção¹¹; iii) incluir análises climáticas e de género em todos os seus projectos; iv) tornar-se a instituição africana de referência nas organizações e eventos internacionais; v) reduzir os custos de transacção e outras ineficiências nas suas intervenções.

Presentemente, as principais áreas de intervenção do BAD são a boa governação, infra-estruturas e integração regional. Além disso, o banco também procura apoiar os Estados frágeis¹², fomentar o desenvolvimento agrícola e humano e eliminar as disparidades de género [BAD, 2008d].

O BAD designou a boa governação como prioridade pelos seguintes motivos [BAD, 2008b]: i) histórico de bons resultados obtidos nesta área; ii) criação de sinergias com outras áreas, como a integração regional; iii) aprofundamento de complementaridades com outros parceiros internacionais.

¹¹ A adesão do banco ao COMPAS é uma demonstração deste compromisso.

¹² Burundi, República Centro Africana, Ilhas Comores, Costa do Marfim, Guiné-Bissau, Libéria, Serra Leoa, Togo, Chade, República Democrática do Congo, Somália, Zimbabué, Djibuti, Eritreia, Sudão, São Tomé e Príncipe, República do Congo, Guiné-Conacri - Dados Junho 2010

Quadro 3 – Plano de Acção do G8 para a Boa Governação em África

- 1) Aumentar os volumes de APD bilateral e multilateral;
- 2) Solidificar os sistemas de impostos;
- 3) Estabelecer procedimentos orçamentais transparentes;
- 4) Promover a responsabilização e transparência na gestão pública;
- 5) Aumentar a transparência na mobilização de receitas pelas indústrias extractivas;
- 6) Garantir a sustentabilidade da dívida pública;
- 7) Apoiar a descentralização fiscal;
- 8) Promover a harmonização entre doadores;
- 9) Fomentar a boa governação em Estados frágeis;
- 10) Desenvolver mercados de obrigações locais.

Fonte: Quadro elaborado pelo autor, baseado em BAD [2008b], p. 26

O BAD decidiu focar a sua intervenção na boa governação económica e financeira, promovendo a transparência e responsabilidade na gestão pública [BAD, 2008b]. Outro ponto fundamental é o apoio às autoridades de regulação e supervisão. A ineficácia destas advém frequentemente do facto de serem organismos de nomeação política, logo mais susceptíveis a pressões¹³ [BAD, 2008b]. Assim, é imperioso tornar estas autoridades independentes do poder político, com mecanismos de nomeação próprios.

A própria intervenção do BAD na área da governação varia consoante o nível de desenvolvimento de cada país. Os Estados frágeis necessitam de ajuda para edificarem instituições básicas. Nos MIC o banco procura remover obstáculos ao sector privado para melhorar o ambiente económico. Por fim,

¹³ Os FSSA têm identificado as principais falhas na supervisão e regulação dos mercados financeiros: i) falta de independência e de capacidade de coação das autoridades de supervisão; ii) carência de instrumentos avaliadores da solvabilidade das instituições financeiras e da qualidade dos seus colaterais; iii) distorções provocadas pelo Estado; iv) escassez de informação [BM, 2009].

enquanto nos Estados frágeis o instrumento favorito é o ISP, nos MIC é o DBSL.

O BAD tem condicionado o financiamento à boa governação implicando a adesão à EITI, entendida como demonstração do compromisso dos países com a transparência na gestão pública.

A intervenção do banco nesta área baseia-se em dois instrumentos principais: PEFA e CPIA. O BAD tem generalizado a utilização do primeiro na análise da qualidade da governação nos países africanos, baseando-se em seis critérios: i) credibilidade dos orçamentos; ii) transparência na gestão pública; iii) orçamentação direccionada para as prioridades nacionais; iv) controlo da execução orçamental; v) auditorias externas ao sector público; vi) contabilização das actividades do sector público. Também o FAD pondera indicadores de boa governação quando da afectação de recursos, através do cluster D do GR¹⁴.

O BAD [2008b] dispõe dum conjunto alargado de instrumentos para intervir nesta área, e tem procurado maximizar as complementaridades entre o DBSL e os ISP - enquanto o primeiro promove as reformas institucionais desejadas, o último reforça as capacidades das instituições para capturarem os benefícios do DBSL. Porém, os ESW devem precedê-los. A necessidade de redimensionar os ISP, aumentando a sua capacidade financeira e reduzindo o seu número é ilustrada pelo quadro seguinte.

¹⁴ Ver Quadro II.

Tabela 3 – Operações do BAD no Apoio à Boa Governação (2002-2006)

Tipo de Instrumento	Operações		Recursos Financeiros	
	Número	%	UC milhões	%
PBL	24	33.8	504.12	31.9
DBSL	16	22.5	980.03	61.9
ISP	31	43.7	97.47	6.2
Total	71	100	1581.62	100

Fonte: Tabela elaborada pelo autor, baseada em BAD [2008b], p. 23

Finalmente, o BAD tem promovido a ALSF, auxiliando os países africanos em matérias legais, e o APRM, através da disseminação dos CGP [BAD, 2008b].

No sector das infra-estruturas tem-se assistido a um declínio de afectação da APD, fenómeno que o BAD tem procurado contrariar. Tal declínio ficou a dever-se à progressiva consciencialização dos impactos ambientais negativos dos projectos de infra-estruturas e à mudança nas preferências dos países receptores [Lyne *et al.* 2009]. Porém, relativamente ao primeiro argumento, está provado que certos investimentos em infra-estruturas têm um impacto positivo na sustentabilidade ambiental. É o caso nas redes de abastecimento de água e saneamento ou nas energias renováveis.

Neste sector, as prioridades do banco vão para a energia, transportes, tecnologias da informação e comunicação e redes de abastecimento de água e de saneamento [BAD, 2008d]. Os sectores dos transportes e vias de comunicação são cruciais para o aprofundamento do processo de integração regional, ao contrário das tecnologias da informação e comunicação, dado o contexto de subdesenvolvimento de vários países africanos.

Na integração regional, o BAD desempenha o triplo papel de financiador, executor de projectos e produtor de bens públicos regionais. O banco definiu

dois pilares de intervenção: capacitação institucional das REC e financiamento e assistência técnica para a construção de infra-estruturas transnacionais [BAD, 2009]. Para o primeiro pilar, o BAD tem promovido a harmonização dos enquadramentos legais dos países e capacitado as REC. No segundo tem monitorizado a evolução do STAP, identificando os principais constrangimentos à integração regional para os remover através do PIDA. Também relevante é a expansão dos corredores de desenvolvimento entre países sem acesso ao mar e seus vizinhos costeiros. Para tal, o BAD promove medidas facilitadoras do comércio entre estes.

Os objectivos da intervenção do BAD nesta área são: i) implementar um enquadramento institucional, de âmbito continental, que promova o comércio intra-africano, no quadro da *Institutional Framework Harmonization*; ii) formular um código de investimento continental; iii) conceder assistência técnica e financiamento para a construção de infra-estruturas transnacionais; iv) aumentar a competitividade de África na captação de IDE; v) potenciar as economias de escala decorrentes da integração regional; vi) maximizar a eficiência no fornecimento de bens públicos regionais [BAD, 2009]. Porém, antevêm-se dificuldades na concretização do segundo objectivo, pois cada país tentará diferenciar o seu código de investimento nacional para o tornar mais competitivo na captura de IDE.

Para o aprofundamento da integração regional é indispensável racionalizar a presente estrutura de blocos, rompendo com o modelo actual caracterizado por múltiplos pequenos blocos locais em favor de outros

verdadeiramente regionais¹⁵ [BAD, 2009]. Para tal, o BAD contribui com análises custo-benefício para cada uma das REC, indicando as que devem ser fundidas ou integradas noutras. Os critérios utilizados nesta análise são a capacidade de implementação de projectos, sustentabilidade financeira, qualidade dos controlos fiduciários e âmbito de intervenção [BAD, 2009].

Também na integração regional o BAD particulariza a assistência aos Estados frágeis, para o fortalecimento das instituições e harmonização das suas legislações com as dos vizinhos. Esta intervenção rege-se pelo princípio da geometria variável, ou seja, países membros duma determinada REC com diferentes níveis de desenvolvimento devem ter objectivos e prazos também diferentes. Já os MIC têm a desvantagem de não terem acesso a financiamento concessionado para participar em projectos regionais. Todavia, os MIC estão mais preparados para aproveitar os benefícios da integração regional, dado o seu nível de desenvolvimento mais avançado.

O BAD tem procurado harmonizar os RBCSP dos países dum determinado bloco com o respectivo RISP, para identificar as intervenções prioritárias a nível nacional e regional [BAD, 2009].

O fomento do comércio regional é indispensável para o aprofundamento do processo de integração. Dito isto, o BAD tem procurado harmonizar as várias políticas comerciais, sobretudo pela remoção de barreiras alfandegárias e não alfandegárias, e conciliar enquadramentos ambientais e sistemas de contratação e adjudicação públicos de países vizinhos [BAD, 2009]. De notar

¹⁵ Só em África existem mais de 30 REC, muitas delas com membros comuns e insuficientes recursos financeiros e humanos.

que o banco poderia também apoiar os esforços de internacionalização das empresas africanas e sua penetração em novos mercados.

A intervenção do BAD para o estímulo do sector privado concentra-se em quatro eixos: financiamento de projectos de expansão e internacionalização, assistência técnica, remoção de obstáculos institucionais e mediação em parcerias público-privadas [BAD, 2008d]. O apoio ao sector privado deve verificar-se numa fase posterior do processo de desenvolvimento, com as necessidades básicas já satisfeitas.

Na educação, o BAD definiu o ensino superior e os centros de investigação como prioritários [BAD, 2008d]. Todavia, está comprovado que os LIC obtêm retornos superiores nos investimentos nos níveis de ensino básico [Becker, 1993]. Além disso, nos LIC com taxas de analfabetismo elevadas tal estratégia pode acentuar as desigualdades sociais. Finalmente, os países cujo sector privado está subdesenvolvido podem não conseguir absorver capital humano qualificado, pelo que há o risco desta estratégia fomentar ainda mais a fuga de cérebros.

O sector agrícola assume importância capital em África, pois emprega a maioria da população activa de muitos países. O BAD pretende, por isso, aumentar a produção agrícola através dum acesso mais generalizado à água, expansão das vias de comunicação rurais e estímulo ao desenvolvimento da indústria agro-alimentar [BAD, 2008d].

Na questão ambiental, o BAD tem generalizado os ESIA aos seus projectos, promovido as energias renováveis e apoiado a elaboração de planos nacionais de adaptação às alterações climáticas [BAD, 2008d].

O BAD tem mantido a política de suspensão e perdão das dívidas externas dos países ao banco, no quadro da MDRI e HIPCI. Esta última não é isenta de críticas. Kalima [2003] acusa-a de impor condicionalismos em excesso e conter demasiadas restrições na elegibilidade e procedimentos burocráticos. Já Macuácuá [2006] alega que a HIPCI, ao não atacar as causas estruturais da acumulação de dívida, não pode ser considerada uma solução para o problema.

Numa análise mais fina à já referida política do BAD de intervenção consoante o nível de desenvolvimento e as idiosincrasias de cada país, verifica-se que nos MIC tem apostado na assistência técnica e para os Estados frágeis criou a FSF, instrumento que enquadra a intervenção nestes países e possibilita financiamentos suplementares para áreas consideradas prioritárias [BAD, 2008d]. Antes, porém, o banco deve assegurar-se da pacificação e normalização sociopolítica destes países.

Em termos operacionais, o BAD utiliza o RMF para avaliar os progressos dum país na prossecução dos seus objectivos e o contributo que dá para esses progressos [BAD, 2008d]. Reconhecendo-se que uma estratégia orientada para a obtenção de resultados tem as suas vantagens, convém ressaltar a necessidade de não descurar as ópticas de rendibilidade social e ambiental.

O Grupo BAD definiu ainda que o FAD-XII deverá exceder em 50% o FAD-XI¹⁶ e que os períodos de desembolso para os empréstimos soberanos e não soberanos não ultrapassarão os sete e os três anos respectivamente. Além

¹⁶ No entanto, o DFID considera excessiva a percentagem de 25% dos recursos financeiros do FAD-XI afectados aos MIC [HCIDC, 2008].

disso, a vida útil dos novos projectos rondará os quinze anos, com um período de carência de cerca de cinco anos. A percentagem do lucro do BAD afectada ao financiamento de projectos não excederá os 60% [BAD, 2008d]. Relativamente a este ponto, o banco até já poderia afectar uma parte superior do lucro ao financiamento de novos projectos, diminuindo o volume das reservas e provisões.

A terminar, o BAD tem prosseguido a estratégia de contratação de mais e melhores recursos humanos, para poder responder às necessidades dos países africanos. Neste sentido, em 2007 foi implementada uma nova estratégia de recursos humanos, que permitiu reduzir a taxa de desocupação de 20% para 5% [HCIDC, 2008].

3.3 Desempenho

Para Peprah [1994], existem três abordagens à análise de desempenho do BAD: percentagem de projectos que atingem os objectivos pré-estabelecidos; evolução a longo prazo da qualidade do *portfolio* do banco e comparação do *portfolio* do BAD com os de outras instituições financeiras internacionais. Ainda segundo este autor, o desempenho do BAD depende de quatro variáveis fundamentais: volatilidade dos mercados internacionais; adopção pelos países de políticas macroeconómicas inadequadas; apropriação insuficiente ou inadequada dos projectos pelas autoridades nacionais e constrangimentos internos, como escassez de recursos humanos ou sistemas de monitorização e supervisão inadequados.

Para o DFID [2007], o desempenho recente do BAD é ambivalente, pois se, por um lado, se registou um crescimento da taxa de aprovação de empréstimos e houve avanços na descentralização, por outro a taxa de desembolso não sofreu evolução significativa.

O BAD tem sido bem sucedido no fortalecimento da sua capacidade de financiamento e mobilização de recursos nos mercados internacionais. Mais, tem conseguido aumentar a taxa de recuperação dos seus empréstimos, para o que contribuíram as seguintes medidas: i) melhoria da delineação dos projectos; ii) endurecimento das penalizações aos países incumpridores; iii) assistência técnica aos países para a gestão da sua dívida; iv) implementação duma análise de risco mais abrangente nos CPA [Peprah, 1994]. Para este autor, o desempenho recente do BAD tem igualmente aspectos negativos, como a falta de produção de informação específica, o progresso lento no processo de integração regional e o fracasso de algumas instituições sub-regionais por ele apoiadas, como os bancos sub-regionais de desenvolvimento africanos.

As causas do desempenho menos positivo do BAD na área operacional são o enfoque excessivo na concessão de novos empréstimos, em detrimento da consolidação dos já concedidos, e a própria estrutura de incentivos ao pessoal, mais premiado pela quantidade de projectos aprovados que pela qualidade [Peprah, 1994]. Neste sentido, o autor avança uma série de sugestões para melhorar o desempenho: inclusão da análise dos *portfolios* nacionais nos critérios de afectação do financiamento; fortalecimento da OPEV enquanto instrumento de avaliação interno; difusão duma cultura operacional

mais orientada para a obtenção de resultados; apetrechamento do banco com recursos humanos qualificados; descentralização da actividade operacional para as delegações nacionais. De notar que todas estas sugestões têm vindo a ser implementadas pelo BAD com bons resultados.

4. Estudos de Caso

4.1 Introdução

O BAD procura que a sua intervenção no continente africano se adapte o mais possível aos contextos e idiossincrasias dos países. Deste modo, importa aferir em que medida diferentes estádios de desenvolvimento e contextos socioeconómicos motivam abordagens particularizadas por parte do banco. Como referido anteriormente, os estudos de caso apresentados são a Guiné-Bissau e Moçambique, porque têm vindo a apresentar desempenhos económicos contrastantes, e também porque a distância geográfica entre os dois expurga esta análise de qualquer influência regional.

Tanto Moçambique como a Guiné-Bissau são PALOP. Estes vêm perdendo peso relativo na afectação do financiamento do Grupo BAD, dos 7,02% no FAD-IX para os 5,09% no FAD-XI.

Tabela 4 – Afectação Financeira do FAD pelos PALOP (UC)

Países	FAD-IX		FAD-X		FAD-XI	
	(2002/2004)	%	(2005/2007)	%	(2008/2010)	%
Angola	13 750 000	0,67	35 050 000	1,23	46 310 000	1,17
Cabo-Verde	10 000 000	0,49	8 800 000	0,31	13 590 000	0,34
Guiné-Bissau	5 000 000	0,24	6 790 000	0,24	18 250 000	0,46
Moçambique	110 620 000	5,38	100 380 000	3,53	118 580 000	2,99
São Tomé e Príncipe	5 000 000	0,24	5 150 000	0,18	5 000 000	0,13
PALOP	144 370 000	7,02	156 170 000	5,49	201 730 000	5,09

Fonte: Tabela elaborada pelo autor, baseada em GPEARl [2008], p. 3

Este quadro permite verificar que para esta diminuição muito contribuiu a menor afectação a Moçambique, que passou de 5,38% no FAD-IX para os 2,99% no FAD-XI. Contrariamente, Angola viu a sua dotação relativa quase duplicar, ao que não será alheia a pacificação do país. A dotação relativa de Cabo-Verde diminuiu significativamente, presumivelmente devido à graduação do país na categoria dos MIC. Relativamente à Guiné-Bissau, a sua dotação orçamental relativa quase duplicou, provavelmente devido ao seu acesso à FSF. Finalmente, São Tomé e Príncipe viu a sua dotação relativa cair para metade, apesar de em termos absolutos apresentar uma grande estabilidade.

Tabela 5 – Taxa de Aprovação do FAD nos Diversos Sectores dos PALOP 2000-2007 (%)

Países	Agricultura	Sector Social	Infra-estruturas	HIPCI	Ajuda de Emergência	Multisector	Indústria
Angola	2,62%	3,04%	1,83%	-	0,05%	0,90%	-
Cabo-Verde	1,02%	2,04%	0,74%	-	-	0,38%	-
Guiné-Bissau	1,97%	1,45%	-	9,88%	0,11%	0,21%	-
Moçambique	7,24%	12,76%	22,09%	3,46%	0,11%	12,52%	0,50%
São Tomé e Príncipe	0,61%	0,61%	-	9,55%	-	0,24%	0,04%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor, baseada em GPEARI [2008], p. 7

Este quadro permite sugerir que Angola deveria ter uma dotação superior para as indústrias extractivas, dada a sua abundância em recursos naturais. Também a dotação de Cabo-Verde para operações multi-operacionais deveria ser maior, dado que a prioridade nacional é a boa governação. A Guiné-Bissau deveria ter uma dotação superior no sector das infra-estruturas, dados os estragos causados pelos conflitos armados internos. Já em Moçambique poderia haver um *trade-off* entre a dotação atribuída à HIPCI e a

das indústrias extractivas, dada a abundância do país em recursos naturais e os mega-projectos associados. Por fim, em São Tomé e Príncipe a dotação atribuída à HIPCII parece adequada.

4.2 Guiné-Bissau

A Guiné-Bissau representa para o BAD um dos maiores desafios a nível continental, dada a deterioração da sua estrutura sociopolítica. A intervenção do banco no país requer uma abordagem cuidada que tenha em conta as idiossincrasias nacionais.

Na sua análise, aquando da elaboração do RBCSP guineense de 2005-2009, o BAD [2005] verificou as seguintes tendências: i) deterioração da economia; ii) sucessão de conflitos armados e crises políticas; iii) níveis elevados de pobreza; iv) dificuldades do banco na implementação dos seus projectos. Além disso, a Guiné-Bissau apresentava uma grande insuficiência de capital humano qualificado. A sua administração pública tinha uma dimensão acima do desejável e um nível de qualificações abaixo do necessário. Resumindo, a Guiné-Bissau apresentava todas as características dum Estado frágil: destruição das infra-estruturas, insustentabilidade do serviço da dívida, níveis reduzidos de institucionalização e capacitação do Estado, instabilidade política e erupção regular de conflitos.

Posto isto, a estratégia do BAD na Guiné-Bissau, no período referido, procurou acelerar o crescimento económico e modernizar a administração

pública. Assim, o BAD definiu dois pilares de intervenção: a boa governação económico-financeira e a produtividade agrícola [BAD, 2005].

Quadro 4 – Enquadramento do RBCSP da Guiné-Bissau por Pilar de Intervenção

Resultados de Longo-Prazo	Resultados esperados pelo RBCSP	Produtos e Outputs	Relação entre as prioridades do PRSP e do RBCSP
Pilar 1: Fortalecimento da Boa Governação para Potenciar a Efectividade das Políticas Económicas e o Desenvolvimento do PRSP			
a) O rácio de funcionários públicos (incluindo forças de segurança) diminui de 20/1000 habitantes em 2004 para 10/1000 habitantes em 2010 b) O peso dos salários da administração pública representa 35% da receita fiscal em 2010 c) Descentralização da administração pública a partir de 2009 d) Aumento da taxa de investimento de 8,7% em 2002 para 22% em 2010 e) Saldo orçamental primário (em % do PIB) cresce de -6,6% em 2002 para 5,7% em 2010	1) Serviço público modernizado e mais eficiente 2) Administração pública com formação profissional 3) Organismos judiciais e legais operacionais e livres de corrupção 4) Desconcentração e descentralização da administração pública	1) Estruturas organizacionais e textos orgânicos actualizados e harmonizados em 2008 2) Gestão dos recursos humanos adaptada à realidade económica em 2009 3) Implementação do plano de recrutamento e de formação profissional em 2009 4) Colocação de 25% dos quadros formados na Escola Nacional de Administração em cargos de responsabilidade 5) Renovação do sistema jurídico e legislativo e aprovação da lei anti-corrupção em 2008 6) Implementação da lei da descentralização em 2009	Ver área 4 do PRSP: Melhoria da Governação – Modernização da administração pública. Melhoria da gestão económica. Apoio à descentralização
Pilar 2: Promover o Crescimento Agrícola e Rural para Garantir a Segurança Alimentar e Melhorar as Condições de Vida da População Rural			
a) Redução de 25% na taxa de crianças com menos de 5 anos a sofrer de problemas de peso entre 2000 e 2009 b) Diminuição da incidência da pobreza dos 64,7% em 2002 para os 63,2% em 2009 c) Aceleração da taxa de crescimento agrícola dos -0,1% em 2002 para os 6,4% em 2007 d) Decréscimo de 15% na população que sofre de insegurança alimentar em 2009	1) Maior segurança alimentar para as populações rurais das regiões do Norte e Este 2) Melhoria das condições económicas e sociais das populações rurais das regiões do Norte e Este	1) Aumento de 30% na produção de arroz (3500ton em 2009) e de 80% na produção de vegetais (1500ton em 2009) nas regiões do Norte e Este do país 2) Reabilitação de 30 km de vias rodoviárias 3) Construção de 10 armazéns em 2009 4) Organização de 100 associações de produtores, metade destes mulheres	Ver área 1 do PRSP: Garantir a segurança alimentar. Melhoria das condições de vida da população rural Ver área 2 do PRSP: Melhorar o acesso a serviços sociais e infra-estruturas básicas. Ver área 3 do PRSP: Melhorar as condições de vida dos grupos sociais em risco

Fonte: Quadro elaborado pelo autor, baseado em BAD [2005], p. 33

Relativamente ao primeiro pilar, o BAD procurou capacitar os departamentos públicos guineenses responsáveis pela implementação dos projectos apoiados pelo banco. Além disso, avançou com o EMCBP, focado na produção estatística e no desenvolvimento de indicadores de pobreza, bem como mecanismos de monitorização dos investimentos públicos. Esta intervenção foi devidamente sequenciada, sendo que na primeira fase, em 2006, realizaram-se ESW em parceria com outros actores estratégicos, para na

segunda se implementarem as reformas integradas no programa de ajustamento sectorial.

Outras intervenções consistiram na elaboração do CGP guineense e criação da Escola Nacional de Administração. Esta escola deverá contribuir para o aumento da eficiência da administração pública e capacitação do respectivo capital humano.

Já em relação ao segundo pilar, o enfoque na produção agrícola e desenvolvimento rural visou garantir a segurança alimentar e a melhoria das condições de vida das populações rurais. Para tal, o BAD fomentou a criação de emprego rural com programas *Food for Work*, que permitem dirigir a intervenção pública para os grupos mais desfavorecidos. Porém, há quem discorde do conceito subjacente a estes programas, argumentando que os trabalhadores devem ser remunerados normalmente e ter a liberdade de afectar a sua remuneração como bem entenderem.

Na prossecução do desenvolvimento rural, o BAD interveio em três frentes: i) reabilitação dos sistemas de irrigação; ii) construção de armazéns agrícolas; iii) fomento da comercialização da produção agrícola [BAD, 2005].

Todavia, a intervenção do BAD não se resumiu a estes dois pilares. Também o sector privado guineense foi apoiado pelo banco. Neste domínio o BAD apoiou várias reformas estruturais: i) privatização de empresas públicas; ii) reformulação dos códigos comerciais e de investimento; iii) capacitação institucional de organizações como a Câmara de Comércio e Indústria [BAD, 2005]. Convém, porém, acautelar os efeitos secundários das privatizações, como aumentos nos preços dos serviços sociais básicos.

As autoridades guineenses pediram ao BAD que se focasse no sector do caju, promovendo a integração vertical das empresas. Contudo, o valor acrescentado e o crescimento das exportações decorrentes desta opção devem ser ponderados em função dos eventuais efeitos negativos da não diversificação da actividade económica guineense. Uma outra solução seria adoptar a proposta de Bartsch [2006], no sentido de que a elaboração dos orçamentos de países dependentes dum único bem de exportação se baseie na média dos últimos valores dos preços internacionais dos seus bens de exportação e dos recursos financeiros provenientes dum fundo de estabilização desses mesmos bens. Estes fundos seriam reforçados em períodos de preços elevados das *commodities* e diminuídos em períodos de quebra do preço internacional do bem de exportação.

Quadro 5 – Enquadramento da Avaliação de Desempenho do RBCSP da Guiné-Bissau

Áreas	Políticas	Objectivos alcançados em 2007	Objectivos alcançados em 2009
Gestão económica	1. Capacitação para a gestão económica	1.1. Lançamento do <i>software</i> de monitorização dos projectos de desenvolvimento 1.2. Adopção da lei das estatísticas 1.3. Fortalecimento do INEC com recursos humanos e equipamento	1.1. Melhoria do desempenho do INEC através da produção e publicação de indicadores de monitorização da pobreza 1.2. Revisão do PRSP e harmonização com os orçamentos públicos, o PIP trienal e os programas de acção prioritários
	2. Programa de assistência pós-conflito com o FMI	2.1. Implementação com sucesso do programa pós-conflito antes de 2007 2.2. Finalização do programa apoiado pelo FMI no final de 2007	2.1. Programa negociado com o FMI e implementado com sucesso
Gestão do sector e Instituições públicas	1. Reforma da administração pública	1.1. Adopção do plano de reestruturação da administração pública 1.2. Realização de auditorias à administração pública	1.1. Conclusão da reestruturação da administração pública 1.2. Implementação do plano de formação profissional para funcionários públicos
	2. Restauração do Estado de Direito	2.1. Aumento do número de funcionários no sector judicial	2.1. Renovação do sistema judicial
	3. Combate à corrupção	3.1. Preparação da lei anti-corrupção	3.1. Aprovação da lei anti-corrupção
Reformas estruturais	1. Desenvolvimento do sector privado	1.1. Implementação de medidas de melhoria do ambiente económico (revisão do Código de Investimentos, introdução de incentivos para o IDE, harmonização do Código Alfandegário com o da WAEMU)	1.1. Privatização de empresas públicas, com o apoio do BM

Fonte: Quadro elaborado pelo autor, baseado em BAD [2005], p. 36

O BAD auxiliou as autoridades guineenses em três outras áreas: i) gestão da dívida externa, concedendo a Bissau perdão parcial no quadro da HIPCI; ii) combate à corrupção, reforçando as capacidades do sistema judicial guineense; iii) desmobilização e reorientação profissional dos ex-combatentes, através da PCCF [BAD, 2005], iniciativa essencial para a normalização e estabilização definitiva do país.

Dois dos últimos projectos implementados pelo banco no país foram os *Education III* e EMCBP, tendo o primeiro sido considerado problemático. Não é o caso do segundo, que, estando directamente associado ao pilar da boa governação, tem de ser considerado um bom indicador de desempenho. Contrariamente, verificou-se ser preciso aumentar a taxa de desembolso, que ronda os 40%, e ilustra as dificuldades de implementação local [BAD, 2005]. Perante isto, o BAD estabeleceu uma delegação nacional, para facilitar o diálogo com as autoridades e familiarizá-las com os procedimentos do banco.

O quadro abaixo suscita algumas observações: i) a mobilidade não ataca por si só o problema do excesso de funcionários públicos, que só pode ser resolvido com um sector privado suficientemente dinâmico para criar emprego capaz de compensar esse emagrecimento; ii) o processo de descentralização administrativa deve considerar dois aspectos: primeiro, num país onde os pólos urbanos dinâmicos são raros, a descentralização geográfica não é indispensável, e, segundo, num país onde o capital humano qualificado escasseia não é prudente descentralizar a responsabilidade da tomada de decisão; iii) o microcrédito assume um papel importante no desenvolvimento rural, combate à pobreza e às disparidades de género.

Quadro 6 – Enquadramento dos Objectivos, Estratégias e Resultados do RBCSP da Guiné-Bissau (2005-2010)

ODM Objectivos estratégicos de longo-prazo	Outputs CSP de curto-prazo				Prioridades e Desempenho do BAD	
	Temas Sectoriais	Produtos e Outputs	Indicadores intermédios	Estratégias/ Acções	Intervenções do BAD e Parceiros	Avaliação do desempenho do BAD
1. Melhorar a Governação	1.1 Reforma da administração pública para aumentar a produtividade e eficiência dos serviços	1.1.1 Actualização e harmonização da estrutura institucional e das leis da administração pública implementadas em 2007	Adopção do plano de reestruturação dos Ministérios em 2007	Planos de Acção e Auditoria da estrutura institucional do Serviço Público Reforma do código laboral	Implementação de Planos de Acção e coordenação entre os doadores Implementação do Plano Geral de Assistência Técnica, preparado com o apoio do FMI para o sector económico e financeiro	ESW e auditorias, coordenação com a UE, UNDP, França, Portugal e Brasil Coordenação com o FMI e BM
		1.1.2 Definição e implementação do quadro de reformas, sistema de pensões e planos de carreira profissional em 2009	Adopção do novo sistema de reformas e planos de carreira em 2007	Implementação da Escola Nacional de Administração e de programas de formação especializados		
		1.1.3 Reorientação profissional dos quadros excedentários em 2009	Reorientação profissional de 30% dos quadros excedentários em 2007	Programa de reorientação e reintegração profissional		
	1.2 Capacitação institucional para a gestão pública	1.2.1 Implementação do plano de reciclagem profissional e de recrutamento em 2009	Provisão de formação profissional e bolsas de estudo a 45% dos pedidos em 2008	Auditoria aos programas de formação profissional		
		1.2.2 Colocação de 25% dos quadros formados na Escola Nacional de Administração em cargos de responsabilidade em 2009		Preparação do CGP	Preparação do CGP e implementação do programa de ajustamento sectorial para a boa governação	Análises de portfólio
		1.3 Reformas económicas e estruturais (justiça, descentralização, participação e combate à corrupção)	1.3.1 Renovação do sistema judicial e aprovação das leis anti-corrupção em 2009	Auditorias aos sistemas judicial e prisional Preparação da Lei Anti-corrupção		
			Redução para metade do tempo de julgamento e custódias preventivas em 2008	Plano de Acção para a descentralização		Estudos sobre as vantagens e desvantagens da descentralização
	2.1 Crescimento da produção agrícola para garantir a segurança alimentar	2.1.1 Aumentos de 30% e 80% na produção de arroz (3500 toneladas) e de vegetais (1500 toneladas) em 2009	Reabilitação de 50% dos terrenos de cultivo e dos sistemas de irrigação em 2007	Cultivo do arroz e jardinagem comercial, pequena criação de pecuária, comércio e armazenamento	Implementação do PRESAR e coordenação com outros parceiros, incluindo o IFAD	ESW e coordenação com o IFAD e FAO
		Decréscimo de 15% na população que sofre de insegurança alimentar				
		2.2 Acesso às infra-estruturas socioeconómicas	Reabilitação de 30km de estradas em 2009	Construção de estradas, infra-estruturas de saneamento e armazenamento de produção agrícola e operações de microcrédito		
		Construção de 105 armazéns	Construção de 50% dos armazéns em 2007			
		2.3.1 Crescimento de 20% no número de crianças com o ensino básico entre 2005 e 2009	Conclusão das análises de portfólio			Análises de portfolio

Fonte: Quadro elaborado pelo autor, baseado em BAD [2005], pp. 28-29

Na sua avaliação intermédia do RBCSP 2005-2009, o BAD [2008c] verificou que as suas intervenções na Guiné-Bissau obtiveram resultados aquém dos esperados.

Quadro 7 – Avaliação Intercalar do RBCSP da Guiné-Bissau por Pilar de Intervenção (2008)

Resultados	Resultados esperados pelo GPRSP (Indicadores intermédios)	Estado de Implementação
Pilar 1: Fortalecimento da Boa Governação para Potenciar a Eficiência das Políticas Governamentais de Desenvolvimento		
1.1. Reforma da administração pública	1.1.1. Adopção dum plano de reestruturação ministerial	<u>Não implementado</u>
	1.1.2. Adopção do novo plano de reforma e de carreira para a administração pública	<u>Não implementado</u>
1.2. Reformas económicas estruturais (transparência legislativa e judicial, descentralização, participação e redução da pobreza)	1.2.1. Discussão e aprovação da Lei da Descentralização	<u>Não implementado</u>
Pilar 2: Promoção do Crescimento do Sector Agrícola e Rural para Fomentar a Segurança Alimentar		
2.1. Aumento da produção agrícola e segurança alimentar garantida	2.1.1. Reabilitação de 50% das áreas de irrigação e jardins comerciais	<u>Não implementado</u>
	2.1.2. Aumento de 50% na produção de arroz	<u>Implementado parcialmente</u>
	2.1.3. Aumento de 150% na produção de vegetais	<u>Não implementado</u>
2.2. Melhorias no acesso às infra-estruturas socioeconómicas fundamentais	2.2.1. Construção de 5 armazéns agrícolas	<u>Não implementado</u>
	2.2.2. Reabilitação de 150km de estradas rurais	<u>Não implementado</u>

Fonte: Quadro elaborado pelo autor, baseado em BAD [2008c], p. 4

No primeiro pilar, a reforma da administração pública não produziu os resultados esperados, numa altura em que os planos de carreira e de reforma dos funcionários ainda não tinham sido implementados e a política de descentralização não tinha avançado. Para o BAD [2008c], estes atrasos ficaram-se a dever às sucessivas mudanças de responsáveis políticos.

Relativamente ao segundo pilar, a produção de arroz diminuiu 9% em 2007 e verificaram-se atrasos na implementação do PRESAR. Neste insucesso o BAD tem que assumir a sua responsabilidade, já que vários objectivos não foram atingidos devido a atrasos próprios.

O quadro abaixo permite constatar que é no sector social que se encontram todos os projectos problemáticos, sendo que o da educação é o que apresenta pior desempenho.

Tabela 6 – Características de Seis Projectos em Curso na Guiné-Bissau em Setembro de 2008

Sector/ Operação	Fonte	Montante aprovado (milhões UC)	Montante desembolsado (milhões UC)	Taxa bruta desembolso (%)	Prazo 1ª tranche (meses)	Duração (anos)	Taxa anual desembolso (%)	Período de alongamento do prazo (anos)	Risco
Sector Social									
Health II PCCF	Empréstimo FAD VII	10.00	6.01	60.1	45.1	10.9	8.5	5	PPP
	Empréstimo FAD VIII	5.00	2.72	54.3	11.3	7.2	8.6	2	PP
PRGF	Doação FAD VIII	0.85	0.78	91.6	11.3	7.2	14.6	2	PP
Education III	Empréstimo FAD IX	3.65	0.00	0	36.4	5.3	0.0	0	PP
	Empréstimo FFN	3.51	0.03	0.8	36.4	5.3	0.4	0	PP
Subtotal/Média		23.01	9.22	41.4	30.9	7.8	8.6		5PA/5
Sector Rural									
PASP	Empréstimo FAD VIII	4.29	0.84	19.5	27.8	6.9	4.2	2	PPP
	Doação FAD VIII	1.70	1.09	64.1	27.8	6.9	13.9	2	PPP
PRESAR	Doação FAD X	5.80	0.76	13.1	12.4	2.7	7.9	0	PNP
Subtotal/Média		11.79	2.52	22.8	20.1	4.8	7.3		2PA/3
Multisector									
Capacitação económica	Doação FAD IX	1.35	0.70	51.8	7.4	3.6	17.4	1	PNP
Subtotal/Média		1.35	0.70	51.8	7.4	3.6	17.4		0PA/1
TOTAL/MÉDIA		36.15	12.40	35.7	23.4	6.1	8.6		7PA/9

PPP = Projecto Potencialmente Problemático; PP = Projecto Problemático; PA = Projecto Arriscado (PP ou PPP); PNP = Projecto Não Problemático

Fonte: Tabela elaborada pelo autor, baseada em BAD [2008c], p. 8

As razões avançadas pelo BAD para tão poucos resultados foram a fragilidade das instituições guineenses, falta de apropriação das políticas de desenvolvimento pelas autoridades locais, instabilidade sociopolítica, escassez de capital humano qualificado, constrangimentos financeiros do Estado e vulnerabilidade da economia a choques exógenos [BAD, 2008c]. Em matéria de apropriação das políticas, também o BAD deve assumir a sua responsabilidade, pois muitas vezes entrega os seus projectos insuficientemente instruídos às autoridades locais.

O BAD deparou-se com os seguintes obstáculos operacionais: i) atrasos na iniciação dos projectos; ii) monitorização inadequada; iii) gestão financeira deficiente; iv) subida do preço das matérias-primas [BAD, 2008c]. Do primeiro ponto retira-se que o BAD deve, no início dos projectos, arcar com a totalidade dos respectivos encargos financeiros, dado o contexto particularmente frágil da Guiné-Bissau.

Quadro 8 – Novo Enquadramento da Avaliação de Desempenho do RBCSP da Guiné-Bissau (2008)

Área	Políticas	Objectivos alcançados em 2007	Estado de Implementação
1. Gestão económica	<p>1.1. Fortalecimento das capacidades de gestão económica</p> <p>1.2. Programa baseado na PCCF com o apoio do FMI</p>	<p>1.1.1. Instalação do <i>software</i> de monitorização dos projectos de desenvolvimento</p> <p>1.1.2. Adopção da lei das estatísticas</p> <p>1.1.3. Fortalecimento do INEC com recursos humanos e equipamento</p> <p>1.2.1. Implementação com sucesso do Programa da PCCF</p> <p>1.2.2. Conclusão do Programa da PRGF com o apoio do FMI</p>	<p>Software não está operacional: o processo de contratação da empresa está ainda a decorrer.</p> <p>Lei das estatísticas adoptada.</p> <p>O INEC foi fortalecido com equipamento, mas este revelou-se inadequado. A contratação de funcionários não atingiu os mínimos esperados, e os funcionários contratados apresentaram muitas limitações.</p> <p>O primeiro programa foi implementado com sucesso, originando um segundo, aprovado em Janeiro de 2008 pelo FMI.</p> <p>A conclusão da PRGF com o FMI foi agendada no início de 2009.</p>
2. Gestão das instituições e sector público	<p>2.1. Reforma da administração pública</p> <p>2.2. Restauração do Estado de Direito</p> <p>2.3. Combate à corrupção</p>	<p>2.1.1. Auditorias à administração pública</p> <p>2.1.2. Adopção do plano de reestruturação da administração pública</p> <p>2.2.1. Contratação de funcionários judiciais</p> <p>2.3.1. Preparação da lei anti-corrupção</p>	<p>Auditoria realizada.</p> <p>Plano de reestruturação por concluir.</p> <p>Apetrechamento por concluir.</p> <p>Lei ainda em elaboração.</p>
3. Reformas estruturais	<p>3.1. Desenvolvimento do sector privado</p>	<p>3.1.1. Implementação de medidas para a melhoria do ambiente económico (revisão do Código de Investimento, harmonização do Código Alfandegário com o da WAEMU)</p>	<p>Código de Investimentos está a ser revisto com o apoio do BM. Código Alfandegário da WAEMU e outras leis orgânicas estão a ser traduzidas para português.</p>

Fonte: Quadro elaborado pelo autor, baseado em BAD [2008c], p. 6

Confrontado com este cenário, o BAD alterou a sua estratégia na Guiné-Bissau. Com efeito, a estratégia do banco para o período 2008/2009 enquadrou-se na FSF, que permite financiamentos adicionais e assumpção até 100% de novas despesas relacionadas com os projectos, incluindo os recursos

financeiros inicialmente imputados às autoridades locais. Estas medidas foram importantes para a diminuição dos atrasos na implementação dos projectos. Assim, ficaram como prioridades para o período remanescente a reforma da administração pública¹⁷, capacitação dos departamentos responsáveis pela gestão pública, combate à corrupção, melhoria do ambiente económico e reabilitação das infra-estruturas socioeconómicas fundamentais.

Por outro lado, o BAD decidiu alterar a sua política de financiamento, dando prioridade à reestruturação do seu *portfolio* no país, com recursos financeiros adicionais nalguns projectos problemáticos. Compreende-se esta mudança, até porque a determinado momento torna-se mais relevante financiar a conclusão de projectos já em curso e permitir a captura dos seus benefícios do que avançar com novos projectos.

Relativamente ao primeiro pilar, o BAD avançou em 2009 com o PAMAP e capacitou os departamentos públicos responsáveis pela implementação do PRSP e coordenação e gestão da APD. O segundo pilar da intervenção passou a englobar todas as infra-estruturas socioeconómicas, e o seu objectivo ficou a incluir a facilitação do acesso a elas [BAD, 2008c]. Entende-se esta reformulação, pois o desenvolvimento rural não depende apenas do crescimento do sector agrícola, depende também do acesso aos serviços sociais básicos e da capacidade de comercialização da produção agrícola.

¹⁷ Um dos principais objectivos passou pela redução do número de efectivos quer do exército quer das forças policiais, passando o primeiro a contar com 3400 efectivos e as segundas com 3450, em vez dos 10000 de cada um até então.

Tabela 7 – Sumário das Principais Operações do BAD na Guiné-Bissau no Biénio 2008-2009 (Milhões de UC, excepto outras denominações)

Operações (Doações)	2008	2009
Operações de afectação de recursos e FSF		
Pilar I: Fortalecimento da Boa Governação		
Apoio à reforma da administração pública		5
Assistência técnica		2*
Pilar II: Promoção do crescimento do sector agrícola e do acesso às infra-estruturas socioeconómicas fundamentais		
Doação suplementar para o Sector das Pescas	2	
Doação suplementar para o <i>Health</i> II	6**	
Estrada Buba-Catio		5***
Operação multinacional GRBDO	1****	
Operações extra-afectação de recursos		
Pilar I		
Suspensão provisória da dívida (milhões de \$USD)	17,5	
Pilar II		
Operação multinacional GRBDO	24	
Estudos económicos sectoriais		
Estudo sobre as condições de operacionalização do DENARP		X
Avaliação da capacidade da gestão financeira pública		X
Perfil do sector privado		X
* Proveniente da 3ª janela de financiamento da FSF.		
** Proveniente da 1ª janela de financiamento da FSF.		
*** Quatro milhões da 1ª janela da FSF e um milhão de recursos ordinários.		
**** Contribuição enquadrada na nova política regional do banco.		

Fonte: Tabela elaborada pelo autor, baseada em BAD [2008c], p. 13

Dos recursos financeiros afectados ao RBCSP, 33% destinaram-se ao primeiro pilar, enquanto os restantes 67% foram para o segundo¹⁸. Por outro lado, 38% do financiamento foram afectados à reestruturação de projectos em curso [BAD, 2008c]. Poder-se-ia ter ido mais longe, reservando 25% ao primeiro pilar e 75% ao segundo, dada a necessidade urgente de reconstruir a rede infra-estrutural. De qualquer destas duas verbas, pelo menos 60% deveriam ser afectados à reestruturação dos respectivos projectos problemáticos em curso.

Após a avaliação intermédia do RBCSP, o BAD implementou, em 2009, um programa de assistência técnica aos departamentos responsáveis pela elaboração dos orçamentos nacionais [BAD, 2010]. Nesse ano, o volume das receitas fiscais excedeu as previsões em 2,4%, o que constitui um indicador de

¹⁸ No quadro XIII verifica-se desconformidade entre os financiamento da educação e da saúde, pelo que poderia haver um *trade-off* entre os dois.

desempenho positivo do BAD no seu primeiro pilar de intervenção na Guiné-Bissau. Ainda em 2009, o BAD participou no PEMFAR, que permitiu ao governo guineense implementar o MTEAP, um dos requisitos para o acordo com o FMI.

Quadro 9 – Desafios à Implementação da Estratégia Governamental Guineense de 2010

Manutenção e Reforço da Estabilidade Política	A estabilidade política depende da forma como o diálogo político é conduzido. Neste aspecto, o grau de participação nas eleições legislativas e presidenciais é um factor positivo. Além disto, o Presidente atribuiu grande importância à reconciliação nacional. Ela também depende da capacidade do Governo para avançar na reforma das Forças de Segurança e Defesa, que interferem recorrentemente na vida política. Começando em 2006, obteve grandes progressos em 2008 com a provisão de recursos. Finalmente, ela depende do clima social, o que implica a regularização dos salários da administração pública. Nesta matéria o Governo progrediu durante a execução do Orçamento de 2009. Em 2009 não houve salários em atraso e os 7 meses de salários em atraso de 2008 foram reduzidos para 3.
Manutenção do compromisso para com as reformas estruturais	O Presidente e o Primeiro-Ministro comprometeram-se perante o Parlamento em fazer deste ponto uma prioridade, visto que constitui um pré-requisito para se alcançar os objectivos propostos. No entanto, dadas as dificuldades financeiras, o apoio monetário e institucional dos parceiros internacionais é essencial para o sucesso na implementação do programa.

Fonte: Quadro elaborado pelo autor, baseado em BAD [2010], p. 5

O BAD [2010] alargou o seu RBCSP até 2010, para alinhar a sua intervenção com o DENARP¹⁹ e aliviar alguns constrangimentos orçamentais das autoridades guineenses, através de um DBSL extraordinário, enquadrado na FSF. Tal apoio permitirá ao governo guineense executar o seu orçamento nacional, concluir o acordo com o FMI e atingir o *completion point* da HIPCI²⁰.

¹⁹ O DENARP definiu quatro objectivos prioritários: i) reforçar a boa governação, modernizar a administração pública e concretizar a estabilização macroeconómica; ii) acelerar o crescimento económico e criação de emprego; iii) facilitar o acesso aos serviços sociais e infra-estruturas socioeconómicas; iv) melhorar as condições de vida dos grupos sociais mais desfavorecidos.

²⁰ Conforme mostra o Quadro XVI, a fase final da HIPCI no país termina em 2010, mas as autoridades guineenses ainda têm muito por fazer e poucos recursos financeiros para tal, pelo que se torna necessário este DBSL extraordinário e de emergência.

O BAD pretende utilizar este DBSL para incentivar as autoridades guineenses a acelerarem e aprofundarem as suas reformas orçamentais iniciadas em 2007 [BAD, 2010].

4.3 Moçambique

Os esforços das autoridades moçambicanas na redução da pobreza e aceleração do crescimento económico, com base na promoção da boa governação e expansão da rede infra-estrutural, têm obtido resultados positivos²¹ [BAD, 2008e].

Moçambique é o quinto país mais apoiado pelo FAD, dados os seus níveis ainda elevados de pobreza, isto apesar de o seu peso relativo na afectação do FAD ter vindo a diminuir²². Desde que começou a intervir em Moçambique e até 2008, o BAD já tinha aprovado um total de setenta e quatro operações, divididas entre cinquenta e seis projectos, sete programas de ajustamento e onze estudos económicos. Os compromissos financeiros assumidos pelo BAD em Moçambique neste período ascenderam a 974,9 milhões de UC, com uma taxa acumulada de desembolso de 82,68%. Começando por centrar as suas intervenções no país no sector agrícola, o BAD passou depois a privilegiar o sector das infra-estruturas, sobretudo energia, transportes e redes de abastecimento de água e saneamento. O sector agrícola, apesar de ser um dos mais financiados, é dos que apresenta piores

²¹ A taxa de pobreza diminui dos 69% em 1996 para os 52% em 2009.

²² Recorde-se Quadro VII.

desempenhos, exigindo por isso uma monitorização mais apertada. No sector social uma das maiores dificuldades tem sido a grande escalada dos custos associados, que forçou o banco a redimensionar algumas componentes dos projectos. Actualmente, o *portfolio* do BAD no país tem alguns projectos problemáticos, como se verifica no quadro abaixo.

Tabela 8 – Intervenções em Curso do BAD em Moçambique em Março de 2008 (Milhares de UC)

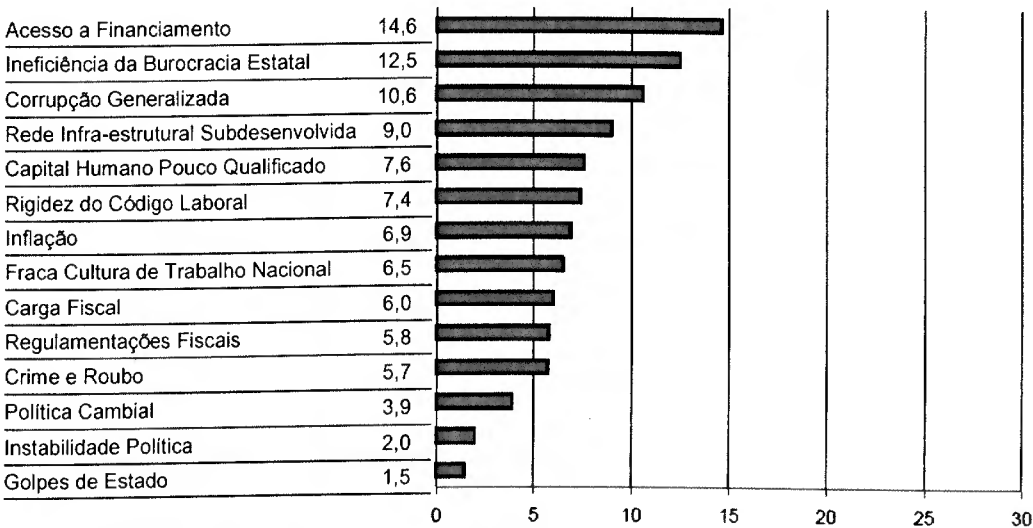
Sector	Título	Data de aprovação	Montante aprovado	Montante desembolsado	Taxa de desembolso
Agrícola	Projecto de desenvolvimento da pesca artesanal	14-Nov-01	14170	3378	23,84%
	Projecto de desenvolvimento da pesca artesanal	14-Nov-01	1730	355	20,51%
	Projecto de aumento dos rendimentos do sector familiar	31-Out-01	12460	7143	57,33%
	Projecto de aumento dos rendimentos do sector familiar	31-Out-01	1000	577	57,71%
	Barragem de Massingir e reabilitação de pequenas culturas	02-Mar-07	17000	-	0%
	Barragem de Massingir e reabilitação de pequenas culturas	24-Nov-93	55000	53157	96,65%
	Projecto de apoio à intermediação financeira rural	12-Nov-03	11520	2939	25,51%
	Projecto de apoio à intermediação financeira rural	12-Nov-03	3840	239	6,23%
	Projecto de irrigação de pequena escala	02-Dez-98	12430	6937	55,81%
	Projecto de irrigação de pequena escala	02-Dez-98	1210	776	64,10%
TOTAL AGRÍCOLA			130360	75501	57,92%
Financeiro	ESTAP	04-Out-05	6800	923	13,57%
TOTAL FINANCEIRO			6800	923	13,57%
Indústria	Capacitação das entidades responsáveis pela gestão dos recursos minerais	03-Sep-01	3290	2415	73,41%
	Projecto das areias minerais de Moma	21-Mai-03	24324	24324	100%
TOTAL INDUSTRIA			27614	26739	96,83%
Multisectorial	Apoio institucional para a reforma do sector público	22-Jun-05	2126	261	12,28%
	Programa de apoio à redução da pobreza	27-Out-06	60000	60000	100%
TOTAL MULTISECTORIAL			62126	60216	97%
Energia	Projecto Electricity IV	13-Sep-06	26300	-	0%
	Programa de reforma do sector energético	05-Nov-03	9017	1656	18,36%
	Programa de reforma do sector energético	05-Nov-03	1965	61	3,10%
	Projecto Electricity III	03-Sep-01	11120	2353	21,16%
TOTAL ENERGÉTICO			48402	4069	8,41%
Social	Projecto Education III	15-Jul-98	10687	9780	91,51%
	Projecto Education III	15-Jul-98	1628	603	37,07%
	Projecto Education IV	13-Sep-01	10000	403	4,03%
	Projecto Health II	21-Dez-00	9000	1786	30,96%
	Projecto Health II	21-Dez-00	600	79	13,14%
TOTAL SOCIAL			31915	13652	42,78%
Transportes	Projecto de reabilitação da rede rodoviária	08-Dez-00	25010	20563	82,22%
	Projecto de reabilitação da estrada Vanduzi-Changara	15-Dez-99	16790	9202	54,80%
	Projecto de reabilitação da estrada Vanduzi-Changara	15-Dez-99	800	325	40,67%
TOTAL TRANSPORTES			42600	30090	70,63%
Abastecimento de Água e Saneamento	Projecto de saneamento/fornecimento integrado de água	08-Dez-00	15770	7186	45,56%
	Projecto de saneamento/fornecimento integrado de água	08-Dez-00	1000	286	28,61%
	Projecto de aumento do fornecimento de água de Maputo	17-Jun-99	17500	17104	97,74%
	Projecto de aumento do fornecimento de água de Maputo	17-Jun-99	2160	717	33,21%
	Apoio institucional para o saneamento e fornecimento de água urbano	20-Dez-02	19065	8493	44,55%
	Apoio institucional para o saneamento e fornecimento de água urbano	20-Dez-02	2310	628	27,17%
TOTAL FORNECIMENTO DE AGUA/SANEAMENTO			57805	34414	59,54%
TOTAL			407621	245648	60,26%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor, baseada em BAD [2008e], p. 20

Também o sector privado moçambicano tem tido apoio do BAD. O banco apoiou dois mega-projectos: o projecto da Sasol, de extracção e distribuição de

gás natural, e o de extracção de titânio em Moma. Porém, persistem muitos obstáculos à actividade privada, nomeadamente a dificuldade em aceder ao financiamento, ineficiência da burocracia estatal, rede infra-estrutural subdesenvolvida e corrupção generalizada. Note-se que Moçambique não tem leis sobre o conflito de interesses, o que permite aos reguladores operarem nos sectores que eles próprios regulam, com riscos de corrupção [BAD, 2008g].

Gráfico 1 – Principais Obstáculos ao Desenvolvimento do Sector Privado Moçambicano e à Actividade Económica (%)



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor, baseado em BAD [2008g], p. 7

A intervenção do banco no apoio ao sector privado prevê: i) reconstrução das infra-estruturas socioeconómicas básicas, estimulando a institucionalização de parcerias público-privadas, ii) assistência técnica para a flexibilização do mercado de trabalho e aumento da concorrência em sectores estratégicos; iii) facilitação do acesso das PME ao financiamento; iv) co-financiamento de projectos de maior envergadura financeira e com impacte nas exportações e no emprego; v) coordenação da APD com outros parceiros internacionais, enquadrado no PSWG; vi) remoção dos constrangimentos ao

empreendedorismo local [BAD, 2008g]. No ponto i) o BAD pode intervir de diversas formas: apoio na estruturação de projectos, assistência legal, enquadrada na ALSF, às autoridades nos contratos de concessão, participação em fundos de investimento para a construção de infra-estruturas. No ponto iii) o BAD pode fomentar a circulação de informação entre agentes económicos, incentivar o financiamento de novos sectores com instrumentos inovadores, como o microcrédito, e avaliar empresas junto da banca comercial.

A última avaliação do *portfolio* do banco no país foi positiva e verificou-se que ele tem vindo a melhorar²³ [BAD, 2006]. Mesmo assim, o banco tomou uma série de medidas para melhorar a qualidade do *portfolio* nacional, designadamente: i) fortalecimento dos mecanismos de controlo sobre adjudicações próprias; ii) redução dos atrasos no cumprimento das condições das doações; iii) capacitação das PIU; iv) melhoria da supervisão dos projectos; v) contratação de mais funcionários fluentes em português para facilitar a comunicação entre a delegação nacional e as autoridades moçambicanas; vi) sistematização das revisões do *portfolio*.

A intervenção do BAD em Moçambique foi devidamente enquadrada no seu RBCSP 2006-2009. As análises prévias relevaram a necessidade de: i) fortalecer a capacidade de implementação e monitorização dos projectos; ii) aumentar a dimensão média dos projectos, para reduzir os respectivos custos de transacção; iii) concentrar a intervenção nos sectores com melhores desempenhos; iv) promover a harmonização e coordenação com os parceiros

²³ A duração média de um projecto no país é de 3.9 anos, abaixo dos 4.2 da média do BAD. Além disso, o *portfolio* de 2005 tem uma qualidade superior ao de 1999.

internacionais; v) combater os desequilíbrios regionais da afectação financeira do banco, promovendo o desenvolvimento do Norte de Moçambique [BAD, 2006]. Para o ponto i) muito tem contribuído a descentralização para a delegação nacional. Já o ponto ii) é discutível, pois o desenvolvimento das comunidades rurais requer projectos mais específicos e concisos, logo mais pequenos, além de que estes são essenciais na captura eficaz das externalidades positivas dos mega-projectos. Relativamente ao ponto iv), o BAD aderiu ao grupo de doadores internacionais G-19 e integrou um grupo de trabalho de parceiros internacionais, para preparar e implementar potenciais *Joint Assistance Strategies* [BAD, 2006].

No tocante ao desenvolvimento humano, a intervenção do BAD centrou-se em três áreas: educação, financiando todos os níveis de ensino; saúde, alargando a rede de cuidados primários; protecção social, privilegiando os grupos sociais mais desfavorecidos [BAD, 2008e].

A definição dos pilares de intervenção baseou-se em seis critérios: duração dos projectos, taxa de desembolso, classificação segundo o indicador IP do CPR, impacte medido pelo indicador DO do CPR, dimensão média e harmonização entre doadores aferida pelo número de projectos co-financiados. Um outro argumento importante para esta definição prendeu-se com o desejo do banco de promover a estabilidade das suas intervenções a nível nacional, para dessa forma maximizar os benefícios dos programas anteriores e facilitar a implementação dos novos. Em função deles, o BAD decidiu concentrar-se na boa governação e na rede infra-estrutural.

Quadro 10 – Enquadramento dos Objectivos, Estratégias e Resultados do RBCSP de Moçambique (2006-2009)

Objectivo estratégico de Longo-Prazo	Resultados CSP de Médio-Prazo				Desempenho e prioridades do Banco	
	Temas relacionados com o sector	Realizações e Resultados RBCSP	Indicadores	Ações	Intervenção do BAD	Medição do desempenho do BAD
Pilar 1 CSP: Governação através do apoio orçamental						
1. Reformas Macroeconómicas						
Assegurar uma gestão macroeconómica rigorosa Indicadores-base: - Receitas/PIB = 14% - % orçamento destinado às áreas prioritárias = 64%	Gestão, execução e monitorização dos recursos públicos.	<p>Maior eficiência na gestão pública.</p> <p>Afectação orçamental apropriada aos sectores prioritários do PARPA II.</p> <p>Harmonização de instrumentos de monitorização e avaliação.</p>	<p>Crescimento do rácio Receita Fiscal/PIB para os 15%.</p> <p>Afectação de 65% do orçamento nacional de 2006 às prioridades do PARPA II</p> <p>Implementação do e-Sistafe em todos os Ministérios.</p>	Apoio às reformas macroeconómicas e das finanças públicas.	Apoio Orçamental – Governação III.	<p>Revisão anual do Plano Económico e Social.</p> <p>Relatórios de progresso sobre a implementação do e-Sistafe.</p>
2. Reformas do Sector Público						
Melhorar a qualidade dos serviços públicos fundamentais.	<p>Falta de capacidades na administração pública.</p> <p>Inconsistência do quadro de incentivos ao pessoal.</p> <p>Subdesenvolvimento do sistema nacional de contratação e adjudicação.</p> <p>Generalização do fenómeno da corrupção.</p>	<p>Descentralização dos Ministérios.</p> <p>Reforma do quadro salarial e de incentivos.</p> <p>Promoção da transparência e eficiência no sistema nacional de contratação e adjudicação público</p> <p>Implementação de medidas de combate à corrupção.</p>	<p>Reestruturação e descentralização de vários ministérios</p> <p>Implementação dum novo sistema salarial, com decréscimo do peso dos salários no PIB.</p> <p>Novo sistema de contratação e adjudicação público implementado ao nível distrital em 2007</p> <p>Criação duma unidade de supervisão das adjudicações em 2006.</p>	Apoio à reforma do sistema de contratação e adjudicação público	Apoio Orçamental – Governação III.	<p>Relatórios de progresso do Programa de Reforma do Sector Público.</p> <p>Relatórios de progresso do Plano de Acção para a Reforma do sistema de contratação e adjudicação públicas.</p> <p>Relatório do Inquérito Anti-Corrupção.</p> <p>Revisão do Plano de Acção da Junta de Doadores Internacionais.</p>
3. Reforma Judicial e Legislativa						
Consolidar o sistema judicial Indicadores-base: - % de veredictos judiciais atingidos: 42% - número de dias necessários para criar uma empresa: 153 Garantir a protecção da propriedade e dos direitos fundiários.	<p>Capacidade institucional e humana limitada.</p> <p>Códigos legais desactualizados</p> <p>Lentidão na resolução de processos judiciais pendentes e no licenciamento de novas empresas.</p>	<p>Aumento da eficiência na provisão de serviços legais e judiciais.</p>	<p>Conclusão de 50% dos processos judiciais pendentes.</p> <p>Aprovação e implementação dos novos Código de Processo Civil, Código de Processo Penal, Código Notarial, Código Comercial, Código Civil e Código Laboral.</p> <p>Redução para 90 dias dos necessários à criação duma empresa.</p> <p>Resolução em menos de 90 dias de 95% dos processos judiciais relacionados com direitos fundiários.</p>	Capacitação do sector judicial.	Apoio Orçamental – Governação III.	<p>Relatórios de progresso das actividades de capacitação dos recursos humanos.</p> <p>Aprovação do Plano Estratégico para a reforma do sector judicial.</p> <p>Decretos-Lei que aprovam os novos Códigos Legais.</p> <p>Revisão do Plano de Acção da Junta de Doadores Internacionais.</p>
Pilar 2 CSP: Infra-estruturas						
1. Infra-estruturas						
Reabilitar a rede de infra-estruturas de transportes, água e energia nas zonas rurais. Indicadores-base: - Estradas em boa condição: 70% da rede rodoviária - População com acesso a água potável: 42% - Taxa de acesso a electricidade: 6%	<p>Rede rodoviária nacional deteriorada</p> <p>Rede nacional de saneamento e abastecimento de água subdesenvolvida.</p> <p>Rede eléctrica inadequada e fornecimento instável.</p>	<p>Reabilitação da rede rodoviária nacional</p> <p>Aumento da taxa de acesso às redes de abastecimento de água e de saneamento.</p> <p>Aumento da taxa de acesso à electricidade</p> <p>Diminuição das perdas energéticas.</p>	<p>75% da rede rodoviária nacional reabilitada.</p> <p>45% da população com acesso às redes de abastecimento de água e de saneamento.</p> <p>30000 novas ligações eléctricas domésticas.</p>	<p>Apoio ao desenvolvimento das vias de transporte regionais.</p> <p>Apoio à reabilitação, manutenção e expansão da rede infra-estrutural socioeconómica</p>	<p>Estrada Montepuez-Lichinga</p> <p>RWSSI</p> <p>Electricity IV</p>	<p>Relatórios de supervisão das PIU.</p> <p>Revisão do Plano de Acção da Junta de Doadores Internacionais.</p> <p>Revisão do Portfólio Nacional.</p>

Fonte: Quadro elaborado pelo autor, baseado em BAD [2006], pp. 23-24

Relativamente ao pilar da boa governação, a intervenção do BAD incidiu:

i) no aumento da eficácia e eficiência na gestão pública, afectando mais

recursos aos objectivos estratégicos do PARPA II²⁴; ii) racionalização e reestruturação dos Ministérios, reformulação da estrutura de incentivos da administração pública e medidas de combate à corrupção; iii) capacitação dos serviços judiciais e apoio ao licenciamento da actividade económica [BAD, 2006]. Além disso, a intervenção do banco centrou-se nas áreas consideradas mais débeis no CPIA, as políticas de inclusão social e a gestão pública.

Os objectivos do banco no sector das infra-estruturas, aos quais subjaz a estratégia regional dos três corredores de desenvolvimento²⁵, começaram por centrar-se nas vias rodoviárias e ferroviárias, com vista a facilitar o acesso das populações aos serviços sociais básicos e aprofundar a integração regional do país. Em segundo lugar, na expansão das redes de abastecimento de água e saneamento avançando com o NWDP, que tinha três finalidades: aumentar a taxa de cobertura das redes de abastecimento de água e saneamento para os grupos sociais mais desfavorecidos, aumentar a eficiência da utilização dos recursos hídricos e integrar a política nacional da água no respectivo enquadramento regional [BAD, 2008g]. Um último objectivo foi a expansão da rede eléctrica, cuja má qualidade obstaculiza a maximização do potencial energético de Moçambique, a satisfação das necessidades energéticas internas e a eventual exportação para os países vizinhos [BAD, 2008e].

As estimativas apontavam para que a intervenção directa do BAD retirasse da pobreza entre 25000 e 36000 moçambicanos. No que respeita às

²⁴ Expansão da rede de infra-estruturas básicas e melhoria do ambiente económico.

²⁵ Estes corredores permitem o acesso das capitais dos países continentais vizinhos (Zimbabué, África do Sul, Suazilândia, Malawi, Zâmbia e RDC) aos seus portos marítimos (Nacala, Beira e Maputo).

metas estabelecidas, destaca-se a conclusão em menos de 90 dias de 95% dos processos judiciais relacionados com direitos fundiários. Pelo contrário, a meta do rácio entre as receitas fiscais e o PIB, fixada nos 15%, parece pouco ambiciosa, tal como atingir 45% de população com acesso a água potável e rede de saneamento. A afectação de 65% do orçamento nacional ao PARPA merece reflexão, tendo em conta inúmeras necessidades prementes do país. Finalmente, quanto à electrificação do país, o que deve ser verdadeiramente relevante é o aumento da taxa de acesso e não o número de novas ligações.

Os riscos inerentes à implementação do RBCSP eram: i) corrupção generalizada, ineficiência e falta de capacidade da administração pública; ii) escassez de recursos financeiros e humanos; iii) falta de coordenação entre os intervenientes; iv) incidência do vírus do HIV; v) choques exógenos, como os petrolíferos. Para os enfrentar, recorreu-se ao fomento da boa governação, ao crescente financiamento do banco na forma de DBSL e ao aperfeiçoamento dos projectos financiados pelo banco [BAD, 2006].

O BAD [2008f], ao proceder à avaliação intercalar do RBCSP moçambicano, concluiu que a qualidade do seu *portfolio* tinha aumentado²⁶ e que a sua intervenção contribuíra positiva e significativamente para os bons resultados alcançados pelo país neste período. O objectivo de afectar 65% da dotação orçamental às prioridades do PARPA II foi alcançado e superado, atingindo-se os 70%. O desempenho do sector agrícola superou as expectativas, e o terciário teve também um bom desempenho. Os resultados nas infra-estruturas de abastecimento de água e de saneamento, nas da rede

²⁶ O CPR de 2008 atribuiu a nota de 2.2 ao *portfolio* moçambicano, superior aos 2.0 de 2005.

eléctrica e na cobertura dos programas de protecção social excederam os iniciais²⁷ [BAD, 2008f]. De notar que a taxa de crescimento do acesso à água potável foi maior nas zonas rurais que nas urbanas, o que representa uma diminuição nas disparidades regionais e acréscimo no desenvolvimento rural.

Pelo contrário, os resultados relativos às infra-estruturas rodoviárias ficaram aquém do esperado, devido às condições climatéricas adversas e dificuldades dos moçambicanos em avançar com a sua parte do financiamento, provocando atrasos na implementação dos projectos [BAD, 2008f].

A avaliação intercalar deste RBCSP identificou duas áreas problemáticas, a diversidade excessiva de fontes de informação para a monitorização dos projectos e falta de dados para determinados indicadores [BAD, 2008f].

O banco manteve os dois pilares de intervenção inicialmente definidos. No da boa governação, a intervenção do BAD continuou a estimular a transparência e responsabilidade no sector público, a melhorar o ambiente económico e a apoiar a política de descentralização, capacitando os municípios. No das infra-estruturas incidiu prioritariamente na rede rodoviária, que apresentava os piores resultados até então.

A novidade introduzida foi a aposta no microfinanciamento de projectos de dimensão mais reduzida, relacionados sobretudo com os sectores da pesca

²⁷ Construção de 1529 novos postos de abastecimento de água, contra os 1055 previstos e criação de 161982 novas conexões eléctricas, contra as 30000 previstas. A taxa de cobertura dos programas sociais atingiu os 119%.

e agricultura familiar [BAD, 2008f], o que contradiz o objectivo operacional inicial de redimensionar os projectos do banco.

Relativamente ao sector privado, o BAD adoptou uma estratégia dupla, melhoria do ambiente económico e financiamento de projectos privados ou parcerias público-privadas com potencial elevado.

Quadro 11 – Análise SWOT da Economia Moçambicana

Forças	Fraquezas
<ul style="list-style-type: none">- Estabilidade política e macroeconómica- Caso de sucesso entre a comunidade internacional- Vastos recursos minerais e naturais; boa localização geográfica- Acesso preferencial a mercados de importação- Baixos salários- Proximidade do mercado sul-africano	<ul style="list-style-type: none">- Fraca qualidade da força de trabalho- Leis laborais rígidas- Acesso limitado ao financiamento- Burocracia associada a registos, licenças, etc.- Infra-estruturas básicas altamente degradadas- Fraca capacidade de exportação- Grande propagação do VIH/SIDA e da malária
Oportunidades	Ameaças
<ul style="list-style-type: none">- Tornar-se distribuidor comercial do Sul de África- Tornar-se num produtor/exportador agrícola internacional- Potencial para turismo (IDE)- Maior exploração dos recursos naturais- Associar os grandes projectos nacionais às empresas locais- Aumentar a competitividade dos serviços de transporte	<ul style="list-style-type: none">- Incidência de corrupção- Crises alimentares- Excesso de burocracia- Aumento do preço do petróleo- Competitividade estrangeira- Infra-estruturas inadequadas- Aquecimento Global

Fonte: Quadro elaborado pelo autor, baseado em BAD [2008g], p. 15

No período remanescente deste RBCSP, os riscos que se punham ao BAD eram: i) condições climáticas adversas; ii) aumento sustentado do preço do petróleo; iii) eleições em 2009, susceptíveis de tentar o governo a mais gastos públicos que os recomendáveis [BAD, 2008f]. Estes riscos foram mitigados através do aperfeiçoamento dos sistemas nacionais para catástrofes naturais, monitorização mais apertada da actividade governamental e apoio concreto e directo à estratégia governamental para as crises alimentares. No caso do aumento do preço do petróleo, as autoridades moçambicanas têm procurado combatê-lo apostando no sector do biodiesel, com o apoio do BAD, consabido partidário do fomento das energias renováveis.

5. Considerações Finais

A principal conclusão desta dissertação é que o BAD, apesar de já prestar um contributo valioso para o desenvolvimento africano, pode tornar-se num actor central do mesmo, sobretudo se adoptar um estilo de gestão mais arrojado, capaz de aumentar a sua capacidade de financiamento sem minar a confiança dos investidores internacionais na sua saúde financeira.

De resto, esta estratégia operacional marcadamente conservadora do BAD tem merecido reparos. Por exemplo, o HLP [2007] verifica que o banco tem obtido nos últimos anos resultados líquidos excessivos, que poderiam ser aplicados no financiamento de projectos. E argumenta que o BAD não necessita de manter reservas tão volumosas, as quais poderiam ser aplicadas no financiamento concessionado afectado aos MIC, no aumento da capacidade de financiamento do FAD, ou na criação dum fundo de solidariedade e convergência promotor da integração regional²⁸. Tal é também a posição da Standard & Poor's [2007], que defende que o BAD pode intensificar a actividade operacional e expor-se mais ao risco, sem comprometer o *rating* nas agências internacionais²⁹, devido ao elevado e crescente valor de franquias e a uma robusta solidez financeira. Com efeito, o valor de 178% obtido na

²⁸ Sobre o fundo de solidariedade e convergência africano ver CGD (2008) *The African Development Bank: Recommendations from the High Level Panel*. The African Development Bank Working Group, Washington D.C.

²⁹ Para Peprah [1994], o bom *rating* do BAD junto das agências internacionais de *rating* resulta de dois factores: acumulação adequada de provisões e endurecimento das sanções aos incumpridores.

avaliação da capacidade de absorção de risco medida em relação à DRE significa que, em caso de preenchimento total do capital *callable* dos membros AAA, toda a DRE do banco e ainda 78% dos seus outros activos poderiam ser anulados sem pôr em causa a solvência do banco [Standard & Poor's, 2007].

Teoricamente, os bancos de desenvolvimento públicos apresentam algumas vantagens sobre os privados, como o facto de darem prioridade à maximização da sua capacidade de financiamento em detrimento do lucro, ou a sua maior predisposição para intervir em sectores económicos com grande potencial mas demasiado arriscados para os privados. Os bancos de desenvolvimento devem centrar-se nas PME, e não nas grandes empresas já em actividade. Porém, não devem competir com a banca comercial, sem que isso signifique renúncia a influenciar a política de financiamento desta.

Fica também provado que os critérios de avaliação de desempenho da banca comercial são inadequados para os bancos de desenvolvimento, que devem ser aferidos pela capacidade de promoção do desenvolvimento e não por rácios financeiros.

No caso concreto do BAD, o volume de lucros, acumulação de reservas e credibilidade junto das agências internacionais de *rating* demonstram o seu bom desempenho financeiro.

Ainda assim, o CGD [2006] propõe as seguintes sugestões aos membros do BAD: i) reduzir o âmbito dos pedidos feitos ao banco³⁰; ii)

³⁰ A ambição de intervir em todos os países africanos e sectores económicos, aliada aos constrangimentos humanos e financeiros do banco, sobrecarregou-lhe o *portfolio* com operações pequenas e ineficientes.

reformular a direcção do grupo, transformando-a num organismo não executivo e não residente, para reduzir custos financeiros e operacionais; iii) resolver definitivamente a questão da localização da sede do grupo. Relativamente ao papel da direcção, o HLP [2007] defende que esta deve focar-se na definição de estratégias e na supervisão da gestão corrente. Porém, o carácter marcadamente democrático do banco, em que todos os membros estão, directa ou indirectamente representados na direcção do grupo, pode exigir uma direcção mais activa e participativa.

O BAD deve utilizar preferencialmente o instrumento DBSL para promover a apropriação adequada dos projectos pelas autoridades nacionais, cumprindo assim os desígnios da Declaração de Paris. E isto sobretudo no caso dos MIC, que já estão capacitados para utilizar eficazmente esta modalidade de financiamento. Tal vai ao encontro da posição do HLP [2007], que ressalva, contudo, que o financiamento concessionado aos MIC, por ser escasso, deve ser muito criterioso.

A avaliação que o BAD faz aos países africanos necessita duma reformulação que a torne mais completa. O CPA tem de considerar o IDH de cada país. O CPIA deveria ter, na 1ª categoria, um indicador que avaliasse a facilidade de acesso e qualidade dos serviços públicos básicos e o GR um que avaliasse a política monetária dos países. Por outro lado, a nova tabela do CPPR é mais equilibrada, completa e justa que a anterior.

Continua por resolver a escassez de recursos humanos qualificados no BAD, mais gritante ainda se comparada com a de outros bancos regionais de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, o BAD deve reformar a estrutura de

incentivos ao pessoal, premiando quem conduz projectos de melhor qualidade e não maior quantidade.

No sector das infra-estruturas, o BAD tem realizado um esforço meritório de compensação do declínio da APD bilateral. Concorde-se com HLP [2007], que destaca os transportes e energia, pela sua importância no processo de integração dos mercados internos, facilitação do comércio intra-africano e preparação das economias africanas para a competição externa. Já a designação das TIC como prioridade parece desajustada do contexto de subdesenvolvimento africano.

Na integração regional, o banco deve impulsionar a alteração do paradigma actual, marcado pela proliferação de pequenos acordos locais, assumindo um outro de blocos verdadeiramente regionais. Além disso, deve garantir que a integração não avança à custa dos países mais pequenos ou pobres, promovendo para o efeito um fundo de convergência regional, como justamente sustenta o CGD [2008]. Os MIC não devem também ter acesso a financiamento concessionado nesta área, para compensar os maiores benefícios que o seu mais alto nível de desenvolvimento potencia. Mais, o banco, ao contrário do que defende o CGD [2008], não se deve sentir responsável pelo financiamento das REC. Ainda nesta questão, para que os corredores de desenvolvimento maximizem o seu potencial, os países vizinhos devem abolir a maioria das barreiras aduaneiras e não aduaneiras entre si.

Já relativamente ao sector privado, o BAD deve dar primazia aos MIC, cujas necessidades básicas estão asseguradas e que apresentam condições estruturais mínimas e massa empreendedora suficiente para aproveitar

eficazmente estes apoios, como aliás advoga o HLP [2007]. Cumulativamente, pode implementar os cinco critérios de selecção sugeridos por Peprah [1994], a saber: produzir bens ou serviços essenciais; utilizar preferencialmente *inputs* locais; criar emprego local; promover a transferência de tecnologia e *know-how* e contribuir para a captação de divisas externas.

Além disso, o BAD deve, como também propõe o HCIDC [2008], financiar o sector privado apenas quando pode verdadeiramente acrescentar valor³¹, evitando entrar em concorrência directa com a banca comercial. Uma medida estratégica de estímulo ao sector privado é o fortalecimento dos sistemas financeiros, daí decorrendo que no contexto da presente crise financeira internacional, o aumento do financiamento afectado ao sector financeiro em 2010 se justifica ainda mais³².

A actual exigência de adesão à EITI para que os privados dum país recebam qualquer financiamento parece uma estratégia positiva do BAD, designadamente para prevenir fenómenos de corrupção.

A HIPCI, sendo um instrumento importante de combate à acumulação da dívida externa dos países, não ataca as suas causas estruturais, pelo que o BAD tem que a combinar com outras intervenções.

A estratégia operacional orientada para a obtenção de resultados e prémio aos países com bons desempenhos, apesar de meritória, não deve descurar as ópticas de rendibilidade social ou ambiental. Além disso, o HLP

³¹ Resolução de falhas de mercado, captura de externalidades e *spillovers*, promoção de bens públicos e apoio a projectos inovadores e de elevado risco associado.

³² Ver Quadro XXX.

[2007] ressalva a necessidade de garantir que o PBA não perpetue círculos viciosos de subdesenvolvimento, visto que os LIC são os que mais necessitam de financiamento, mas simultaneamente os que piores desempenhos apresentam, e logo os que menos recursos recebem. Por outro lado, os períodos de carência devem ser tanto maiores quanto mais de longo-prazo forem os projectos.

No debate sobre a melhor localização da sede do banco, ainda mais actual devido às recentes convulsões em Túnis, a optar-se por mudança ela pode transferir-se para Lagos, que não só é uma das principais cidades africanas, como está localizada no centro do continente. Além disso, a Nigéria criou e financia o FFN. Note-se que o CGD [2006] vem alertando para o problema, porém sem avançar solução específica.

O BAD e FAD não devem ser fundidos, mantendo âmbitos geográficos e sectoriais distintos, mas a divisão dos dois também não é consensual. A constatação de que o BAD tem excesso de oferta e o FAD excesso de procura de financiamento levou até o HLP [2007] a propor a fusão das duas entidades financiadoras, integrando os instrumentos concessionados e não concessionados e os soberanos e não soberanos, sob uma direcção única. Contudo, há outras alternativas: aligeirar os critérios de elegibilidade do BAD, para que mais países possam aceder ao seu financiamento, retirando pressão sobre a procura no FAD; transferir internamente fundos do Banco para o Fundo; fundir o FAD com o FFN para o primeiro ficar com maior capacidade de financiamento; ou mesmo reduzir a taxa de juro exigida pelo BAD para torná-lo mais atractivo.

Toda a intervenção do BAD pressupõe uma mobilização eficaz de recursos, internos ou dos mercados internacionais. Para obviar às maiores dificuldades do banco em mobilizar recursos financeiros suficientes para o impacte que ambiciona ter em África, Peprah avançava já em 1994 várias sugestões: i) aumentar os montantes das subscrições periódicas de capital; ii) reduzir os montantes de capital *paid-in*, permitindo aumentar os montantes das subscrições sem colocar um fardo excessivo nos orçamentos nacionais dos membros; iii) aumentar o rácio *capital-to-loan*, igualando o de outras instituições financeiras internacionais³³; iv) aumentar o limite máximo da sua dívida para os 100% do montante das subscrições dos membros detentores do *rating* AAA junto das agências internacionais de *rating*; v) alterar a estrutura da dívida do banco, aumentando a quota da dívida subordinada, o que permite mobilização superior de recursos e flexibilidade na gestão; vi) permitir maior participação dos membros não regionais na estrutura accionista do banco.

O aumento das subscrições periódicas não é viável, dados os constrangimentos orçamentais de muitos membros regionais e os obstáculos institucionais à maior participação dos membros não regionais. A redução do capital *paid-in* também não, pois mina a credibilidade do banco nos mercados internacionais. O aumento do limite da dívida é exequível, dada a boa reputação do BAD nos mercados internacionais. A alteração da estrutura da dívida parece apropriada, devendo os membros não regionais ceder nesta

³³ BAD tem um rácio de 1:1, quando muitas outras instituições financeiras internacionais chegam a 1:5/2.

questão. Tudo visto, as sugestões mais adequadas são as referentes ao limite máximo da dívida e ao aumento da dívida subordinada na estrutura da dívida.

A descentralização do BAD deve ser acompanhada por um apetrechamento das delegações nacionais com recursos humanos qualificados, tendo em vista o objectivo último da criação duma delegação nacional em cada país, e ter em conta reservas, como as do CGD [2008], que nela vê riscos decorrentes dos constrangimentos de recursos humanos, aconselhando por isso a retenção do poder de decisão na sede. Para credibilizar as fases da monitorização e avaliação dos seus projectos, o banco deve subcontratá-las a empresas externas, na linha do que também sugere o CGD [2006].

Os critérios de elegibilidade do FAD não podem incidir somente no PIB *per capita*, devendo incluir indicadores como o IDH, IPH, grau de sustentabilidade da dívida externa ou nível de segurança alimentar. Por outro lado, o PBA, ao adoptar indicadores de desempenho universais, ignora diferenças de percurso no processo de desenvolvimento e deixa pouca margem de manobra aos países para delinearem as suas próprias políticas. O horizonte temporal do PBA deve ser alargado, pois, como frisa o HLP [2007], o âmbito meramente anual da afectação de recursos introduz um grau de incerteza indesejável nas políticas de desenvolvimento. Além disso, tem que premiar os países que se comprometem efectivamente com projectos regionais. Finalmente, a avaliação de desempenho deve ser blindada contra os efeitos de choques exógenos.

Em termos estratégicos, o BAD não deve especializar-se unicamente no sector das infra-estruturas, ao contrário do que advoga o CGD [2006], procurando intervir em todas as áreas para que seja solicitado. Tanto mais que já pratica, como mostra o DFID [2007], uma selectividade muito superior ao doutros bancos regionais de desenvolvimento, pois cerca de metade dos seus recursos são afectados ao sector das infra-estruturas. Na linha da não especialização está o HLP [2007], que propõe para o BAD quatro áreas fundamentais: i) edificação de infra-estruturas; ii) capacitação institucional dos Estados, sobretudo dos mais frágeis ou saídos de conflitos; iii) desenvolvimento do sector privado; iv) formação do capital humano.

Na questão energética o banco deve reavaliar os investimentos nas energias renováveis em função do nível de desenvolvimento da maioria dos países africanos, pois, independentemente dos méritos ambientais, elas são mais caras que as fontes energéticas tradicionais³⁴. Atente-se que o DFID [2007] entende, a este propósito, que o BAD deve financiar projectos de luta contra as alterações climáticas que beneficiem directamente os grupos sociais mais desfavorecidos, dado que o objectivo central do banco deve ser o combate à pobreza.

Na educação, o HLP [2007] defende que a prioridade do BAD deve ir para os níveis de ensino mais elevados e para os centros de investigação, de forma a reduzir o *gap* tecnológico em relação aos países desenvolvidos e

³⁴ Chang, Ha-Joon [2002] critica os países desenvolvidos por imporem padrões e práticas aos LIC incomportáveis para eles, como o teriam sido para os actuais países desenvolvidos na fase inicial dos seus processos de desenvolvimento.



aumentar a produtividade do capital humano africano. Porém, tal opção é discutível, pois os LIC devem dar prioridade à consolidação do acesso universal à educação básica, condição necessária para a eliminação das disparidades de género³⁵.

Na área da boa governação a prioridade deve ir para o reforço das instituições nacionais responsáveis pela gestão pública, implementação do APRM, promoção da transparência e responsabilidade no sector público³⁶ e para o desenvolvimento dos sistemas públicos de contratação e adjudicação, sobretudo nas indústrias extractivas. Neste sector, importa integrar as comunidades locais no processo de implementação e supervisão dos projectos, como opinam Bester *et al.* [2008]. Ainda em matéria de promoção da boa governação, será interessante indexar o volume de DBSL ao *ranking* dum país no *rating* internacional de corrupção.

No sector agrícola, segundo o HLP [2007] o apoio deve ser dirigido aos grandes empreendimentos, como potenciadores de economias de escala, criadores de emprego rural e promotores da diversificação da produção. Tal posição é contestável, pois o apoio aos pequenos agricultores e à agricultura de subsistência é importante para erradicar a subnutrição e reduzir a pobreza.

³⁵ Veja-se, a este propósito, Becker, G. (1993), *Human capital: a theoretical and empirical analysis with special reference to education*, 3rd Edition, University of Chicago, Chicago; e também Peprah, I. (1994) *The African Development Bank: Taking Stock and Preparing for the 21st Century*. C-C Consulting Ltd., Ottawa.

³⁶ Uma forma de promover a transparência na actividade económica é o fortalecimento do papel dos parlamentos nacionais e da capacidade de intervenção dos cidadãos, de forma a poderem pedir contas aos governos [HCIDC, 2008].

Focando de novo os estudos de caso, na Guiné-Bissau, o contributo do BAD não tem sido suficiente para fomentar a estabilidade do processo de desenvolvimento do país. Por outro lado, o BAD deve delegar mais poderes à delegação nacional, para melhorar a qualidade do seu *portfolio* no país. Cumulativamente, deve alterar a sua política de financiamento, dando prioridade, como já salientado, à consolidação dos projectos já no terreno, designadamente os relacionados com o sector social, onde se encontram os projectos problemáticos, sobretudo os da educação³⁷. Com a FSF, o banco deve arcar com a totalidade dos custos iniciais dos projectos, para acelerar a sua implementação. Em termos operacionais, a afectação financeira entre o 1º e o 2º pilares de intervenção, e entre projectos novos e em curso deve privilegiar a consolidação do 2º pilar.

O microcrédito à agricultura e pescas assume uma importância capital na Guiné-Bissau, devendo por isso ser alargado a todo o território. A janela de financiamento do BAD ao sector privado pode desempenhar, na Guiné-Bissau, um papel central, dada a relutância das instituições financeiras privadas em conceder empréstimos nestas circunstâncias. Os esforços de comercialização da produção agrícola poderão ser infrutíferos sem a reconstrução da rede rodoviária rural. Já a prioridade ao sector do caju pode agravar ainda mais a dependência deste bem já revelada pela economia guineense. Assim, o BAD deve procurar promover a diversificação da actividade agrícola, como forma de contrabalançar esta opção das autoridades guineenses.

³⁷ Recorde-se Quadro XIII.

No que se refere à reforma da administração pública guineense, o BAD deve excluir os serviços públicos básicos do processo de privatizações sugerido às autoridades guineenses. A descentralização administrativa pode ser prejudicial, dada a escassez de recursos humanos qualificados. Por fim, justifica-se a prioridade estabelecida pelo BAD, no programa de emagrecimento da administração pública, à redução de efectivos das forças armadas e de segurança, até como contributo para a pacificação do país.

Já relativamente a Moçambique, o desempenho do BAD é positivo e tem melhorado, donde se depreende que o êxito do banco no terreno depende do próprio contexto dos países e do seu nível de desenvolvimento. Neste país os resultados superaram as expectativas, mesmo que se admita que os objectivos estabelecidos previamente revelassem falta de ambição. De qualquer forma, o BAD deve apetrechar a sua delegação nacional moçambicana com recursos humanos fluentes em português, para um diálogo mais profícuo com as autoridades nacionais.

O aumento da dimensão média dos projectos proposto pelo BAD pode ter o efeito contraproducente de o impedir de intervir ao nível local e micro, aspecto que o próprio banco reconheceu na sua avaliação intercalar. Constatase também a necessidade de combinar o financiamento dos mega-projectos nacionais com as PME e empreendimentos locais, para otimizar a captura das externalidades desses grandes investimentos. Nas PME, a janela de financiamento do sector privado do BAD em Moçambique deve focar o microcrédito, sobretudo no sector agrícola, dado o seu peso no emprego

moçambicano e as dificuldades de acesso ao financiamento sentidas pela maioria da população.

Os efeitos negativos decorrentes da flexibilização do mercado laboral devem ser mitigados com o desenvolvimento de redes formais de protecção social. Relativamente à capacitação da administração pública moçambicana, a prioridade do BAD deve ir para as autoridades de regulação e supervisão, de modo a combater mais eficazmente o fenómeno da corrupção.

No sector energético, a prioridade deve ir para a expansão da rede de abastecimento a todo o território nacional antes de se avançar para a exportação para os países vizinhos. Este é um sector onde a política do BAD dos corredores de desenvolvimento se justifica, dadas as potencialidades energéticas do país e as dificuldades dos países continentais em assegurarem o seu abastecimento energético. Além disso, há que prosseguir com o programa de investimentos na área do *biodiesel*, não só para reduzir a dependência externa moçambicana como também para diversificar a sua actividade económica. O BAD tem apoiado esta iniciativa, por ela se enquadrar na sua política de promoção da sustentabilidade ambiental e de incentivo à utilização de fontes de energia renováveis.

Finalmente, a realização desta dissertação deixa algumas pistas para trabalhos futuros. Por exemplo, seria interessante estender a investigação aqui realizada a todos os PALOP, para se obter uma percepção mais abrangente do modelo de intervenção do BAD no espaço lusófono africano. Outro prisma de análise interessante seria comparar a intervenção do BAD em Moçambique e Guiné-Bissau com a realizada noutros países vizinhos, para se aferir o grau de

harmonização das estratégias do banco ao nível regional. Por outro lado, haveria vantagem em realizar uma análise comparativa entre o BAD e os outros bancos regionais de desenvolvimento, de modo a apreciar eventuais diferenças na definição de sectores económicos estratégicos, modalidades de financiamento preferenciais, institucionalização das relações entre membros regionais e não regionais. Deste modo poder-se-ia extrair conclusões sobre o impacte destas diferenças nos diferentes níveis de desempenho dos bancos regionais de desenvolvimento.

Bibliografia

Referências Bibliográficas

Bartsch, U. (2006) "How Much Is Enough? Monte Carlo Simulations of an Oil Stabilization Fund for Nigeria." *IMF Working Papers*, Nº 06/142

Becker, G. (1993), *Human capital: a theoretical and empirical analysis with special reference to education*, 3rd Edition, University of Chicago, Chicago

Bester, C.; Britz, J.J.; Merkestein, A. (2008) "The Management of Information in Development Projects: A Proposed Model for Enhancing Community Participation in Democracy and Policy Making in Africa." *European View*, Vol. 7, Nº 1, pp. 33-44

Bhatt, V. (1994) "Main and Lead Bank Systems." *International Journal of Development Banking*, Vol. 12, Nº 1, pp. 53-79

Boskey, S. (1964) *Problems and Practices of Development Banks*. 3rd Edition, Johns Hopkins University Press, Baltimore

Browne, R. (2008) "Development from an African Perspective: Early Success and Challenges at the African Development Bank." *The Review of Black Political Economy*, Vol. 35, Nº 2, pp. 109-115

Buiter, Willem; Fries, Steven (2002) "What Should the Multilateral Development Banks do?" *European Bank for Reconstruction and Development*, Working Paper N° 74

Bulow, Jeremy; Rogoff, Kenneth (2005) "Grants versus Loans for Development Banks" *The American Economic Review*, Vol. 95, N° 2, pp. 393-397

CGD (2006) *Building Africa's Development Bank: Six Recommendations for the AfDB and its Shareholders*. The African Development Bank Working Group, Washington D.C.

CGD (2008) *The African Development Bank: Recommendations from the High Level Panel*. The African Development Bank Working Group, Washington D.C.

Chang, Ha-Joon [2002] *Kicking Away the Ladder - Development Strategy in Historical Perspective*. Anthem Press, London

Culpeper, Roy (1994) "Regional Development Banks: Exploiting their Specificity" *Third World Quarterly*, Vol. 15, N° 3, pp. 459-482

DFID (2007) *African Development Bank – Development Effectiveness Summary*. London

Diamond, W. (1961) *Bancos de Desenvolvimento*. 1ª Edição, Fundo de Cultura, Rio de Janeiro

GPEARI (2008) *Evolução da Ajuda Prestada pelo Banco Africano de Desenvolvimento e pelo Banco Mundial aos PALOP de 2000 a 2007*. Lisboa

Griffith-Jones, Stephany; Griffith-Jones, David; Hertova, Dagmar (2008) "Enhancing the Role of Regional Development Banks: The Time is Now" *United Nations Conference on Trade and Development, G-24 Discussion Paper Series* Nº 50

HLP (2007) *Investing in Africa's Future – The ADB in the 21st Century*. Tunis

HCIDC (2008) "DFID and the African Development Bank." *The Stationery Office Limited*, Vol. 1, Nº 7, London

Hu, Y.S. (1981) "The World Bank and Development Finance Companies." *Journal of General Management*, Vol. 7, pp. 46-57

Jain, P.K. (1989) "Assessing the Performance of a Development Bank" *Long Range Planning*, Vol. 22, Nº 6, pp. 100-106

Kalima, B. (2003) *The Heavily Indebted Poor Countries Initiative: Experiences of Implementation in Africa*. United Nations ECOSOC Hearings and Dialogue with Representatives of Civil Society, UN Headquarters, New York

Lyne, M.; D., Nielson; M., Tierney, (2009) "Controlling Coalitions: Social Lending at the Multilateral Development Banks." *The Review of International Organizations*, Vol. 4, Nº 4, pp. 407-433

Macuácuá, E. (2006) *Potencialidades e Constrangimentos dos Poverty Reduction Strategy Papers: o Caso do PARPA de Moçambique*. ISEG, Lisboa

Meeker, L. (1990) "Development finance: Doing the Undoable Deals" *Journal of Commercial Bank Lending*, Vol. 72, pp. 13-26

Murinde, V.; J., Kariisa-Kasa (1997) "The Financial Performance of the East African Development Bank: a Retrospective Analysis." *Accounting, Business & Financial History*, Vol. 7, Nº 1, pp. 81-104

Nelson, Rebecca M. (2010) *Multilateral Development Banks: Overview and Issues for Congress*, Congressional Research Service, Washington D.C.

Peprah, I. (1994) *The African Development Bank: Taking Stock and Preparing for the 21st Century*. C-C Consulting Ltd., Ottawa

Rodrik, Dani (1995) "Why is there Multilateral Lending" *Annual Bank Conference on Development Economics*, 1995, pp. 167-205

Santos, A. A. (2008) *Parcerias Público-Privadas*. Texto não publicado, AICCOPN, Porto

Standard & Poor's (2007) *Ratings Direct – African Development Bank*. New York

Syz, J. (1974) *International Development Banks*. Oceana Pub, New York

Todaro, M.P. (1996) *Economic Development*. 6th Edition, Addison Wesley Longman, London

Yaron, J. (1992) "Assessing Development Finance Institutions: a Public Interest Analysis" *World Bank Discussion Papers*, Nº 174

Weiss, M. (2008) *Congressional Research Service Report for Congress – The African Development Bank Group*. Congressional Research Service, Washington D.C.

Documentos Oficiais

Agenda para a Acção de Acra (2008), Acra



BAD (2005) *Guinea-Bissau Results-Based Country Strategy Paper 2005-2009*.
Country Operations Department Central Region, Tunis

BAD (2006) *Mozambique 2006-2009 Country Strategy Paper*. Country
Operations Department North, East and South Region, Tunis

BAD (2008a) *Country Performance Assessment Ratings 2007*. Tunis

BAD (2008b) *Governance Strategic Directions and Action Plan 2008-2012*.
Governance, Economic & Financial Management Department, Tunis

BAD (2008c) *Republic of Guinea-Bissau Results-Based Country Strategy Paper
2005-2009 Mid-Term Review Report and Request for Access to the Fragile
States Facility*. Regional Department West II, Tunis

BAD (2008d) *Medium-Term Strategy 2008-2012*. Tunis

BAD (2008e) *African Development Bank Group and Mozambique – Building
Together a Better Africa*. Country Regional Department South II, Tunis

BAD (2008f) *Mozambique Country Strategy Paper 2006-2009 Mid-Term Review
Report*. Regional Department South II, Tunis

BAD (2008g) *Mozambique Private Sector Country Profile*. Regional Department South II, Tunis

BAD (2009) *ADB Group Regional Integration Strategy 2009-2012*. Tunis

BAD (2010) *Republic of Guinea-Bissau - Extension to 2010 of the 2005-2009 Country Strategy Paper*. Regional Department West II, Tunis

BM (2009) *The Global Financial Crisis and Its Impact on Developing Countries*. Global Monitoring Report, Washington D.C.

Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento (2005)

Referências de Sites

<http://www.afdb.org>

<http://www.worldbank.org>

<http://www.imf.org>

Apêndices

Tabela 9 – Indicadores e Metas para a Análise da Efectividade da Ajuda ao Desenvolvimento dos Países Africanos

Efectividade do Desenvolvimento – Indicadores Nacionais	Ano base	Valor Base Países FAD	Valor Base Países BAD
Crescimento e Redução da Pobreza			
PIB per capita (em dólares a preços constantes de 2000)	2006	358	2484
População com menos de \$1/dia (PPC) (%)	2004	33	8
Governança e Transparência			
Despesa Pública e Avaliação Financeira (1 a 7)	2007	3,12	3,54
Avaliação Média nos Indicadores Mundiais de Boa Governação (-2,5 a 2,5)	2006	-0,80	-0,18
Índice de Transparência das Industrias Extractivas (% de implementação)	2007	39	14
Comércio e Integração regional			
Percentagem do comércio mundial (%)	2006	1,07	1,16
Comércio intra-africano (% do comércio total dos países)	2006	14	6
Clima de investimento e Desenvolvimento do Sector Privado			
Custo de início de actividade (% da PNB per capita)	2006	190	25
Tempo necessário para início de actividade (dias)	2006	58	49
Classificação no Índice de Competitividade Global (1 a 7)	2007	3,1	4,1
Infra-estruturas Económicas			
Acesso a fontes de água em condições (% da população)	2004	55	92
Acessos rodoviários durante todo o ano (% da população rural)	n/d	n/d	n/d
Abastecimento eléctrico doméstico (% de lares)	2001	22	n/d
Subscritores de telefone fixo e móvel (por 1000 habitantes)	2001	69	514
Utilizadores de internet (por 1000 habitantes)	2005	20	85
Desenvolvimento Humano			
Mortalidade infantil (por 1000 nascimentos)	2006	165	44
Rácio rapariga / rapaz no ensino primário e secundário (%)	2004	85	96
Taxa de conclusão do ensino primário (%)	2004	58	93

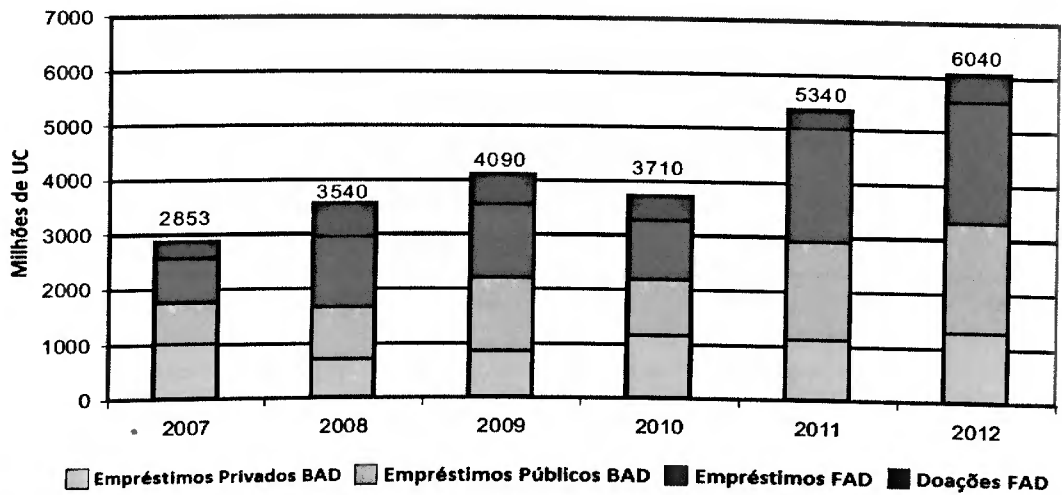
Fonte: Tabela elaborada pelo autor, baseada em BAD [2008d], pp. 24-25

Tabela 10 – Indicadores e Metas para a Análise de Desempenho do Grupo BAD

Indicadores-chave de Desempenho Internos	Período Base	Período alvo	Valor base	Valor alvo
Financiamento do Grupo BAD				
Empréstimos do BAD ao sector público (mil milhões de UC)	2003-2007	2008-2012	4,6	7,1
Empréstimos do BAD ao sector privado (mil milhões de UC)	2003-2007	2008-2012	2,6	5,1
Financiamento do FAD (mil milhões de UC)	2003-2007	2008-2012	7	10,5
Bens de Conhecimento				
RBCSP's e documentos relacionados (nº)	2003-2007	2008-2012	192	135
CPR's (nº)	2003-2007	2008-2012	45	85
ESW's (nº)	2007	2012	81	85
Desembolsos				
<i>Montante desembolsado pelo Grupo BAD</i>				
Montante do BAD para o sector público (milhões de UC)	2003-2007	2008-2012	2833	3310
Montante do BAD para o sector privado (milhões de UC)	2003-2007	2008-2012	479	3910
Montante do FAD (milhões de UC)	2003-2007	2008-2012	3149	5740
<i>Rácio de desembolso do Grupo BAD (apenas investimento)</i>				
Rácio do BAD para o sector público (%)	12/2007	2012	19	25
Rácio do BAD para o sector privado (%)	12/2007	2012	40	50
Rácio do FAD (%)	12/2007	2012	16	25
Gestão de Portfólio				
Projectos problemáticos (%)	12/2007	12/2012	9	7
Operações supervisionadas duas vezes por ano (%)	12/2007	12/2012	30	75
Projectos geridos pelas Delegações Nacionais (%)	12/2007	12/2012	0	35
Rácio de empréstimos não soberanos em risco (%)	03/2008	12/2012	4,39	<5
Eficiência Processual				
Intervalo de tempo entre aprovação e o primeiro desembolso (meses)	12/2007	12/2012	21,3	8
Intervalo de tempo para adjudicação (semanas)	12/2007	12/2012	68	35
Cobertura atempada PCR (%)	12/2007	12/2012	25	75
Áreas Transversais				
Mainstream da questão do género em todas as operações (%)	12/2007	12/2012	0	45
Preparação dos projectos para potenciais alterações climáticas (%)	12/2007	12/2012	0	12
Recursos Humanos				
Delegações Nacionais (%)	2008	12/2012	27	31
Equilíbrio de género (%)	12/2007	12/2012	23	34
Diversidade étnica (%)	12/2007	12/2012	38	45
Orçamento e Gastos				
Implementação do orçamento administrativo (%)	12/2007	12/2012	89	95
Despesas com pessoal no terreno (%)	12/2007	12/2012	9	20
Despesas operacionais (%)	12/2007	12/2012	50	65
Custos fixos com pessoal (%)	12/2007	12/2012	71	71

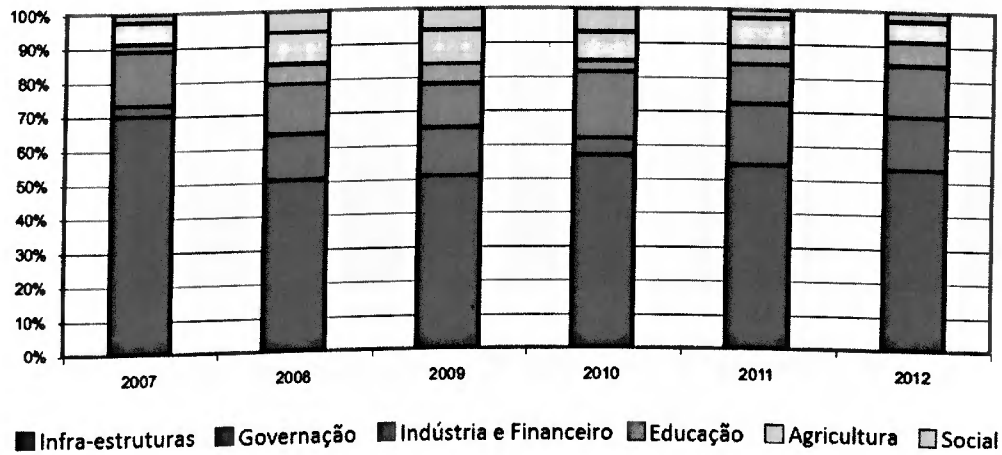
Fonte: Tabela elaborada pelo autor, baseada em BAD [2008d], pp. 25-26

Gráfico 2 – Projecções para a Concessão de Financiamento do BAD



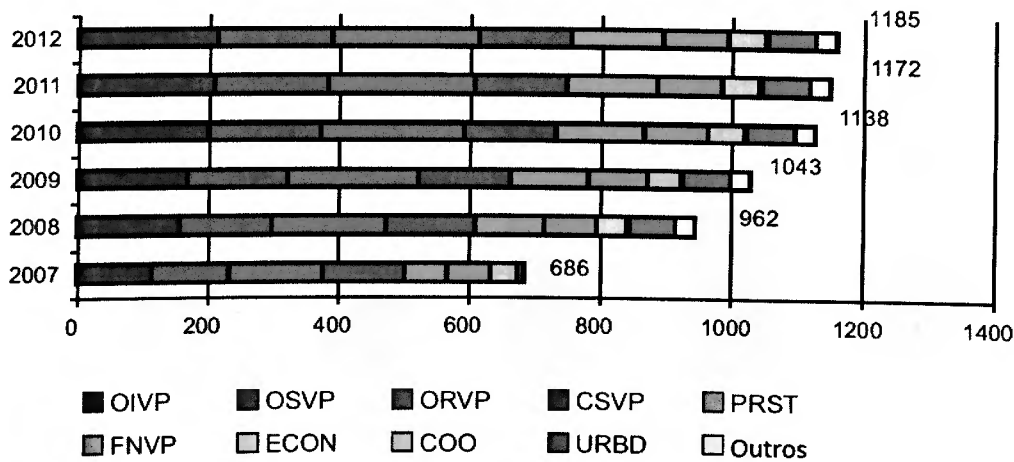
Fonte: Gráfico elaborado pelo autor, baseado em BAD [2008d], p. 28

Gráfico 3 – Projecções para a Afectação do Financiamento do BAD pelos Diversos Sectores (%)



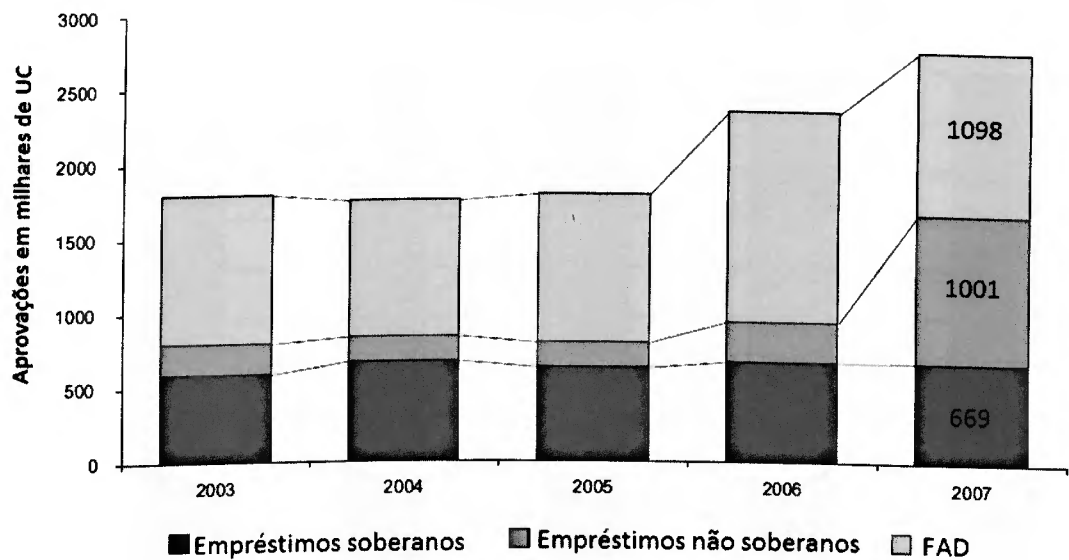
Fonte: Gráfico elaborado pelo autor, baseado em BAD [2008d], p. 29

Gráfico 4 – Projeções para a Afectação dos Recursos Humanos pelos Vários Departamentos do Grupo BAD (Número de Funcionários)



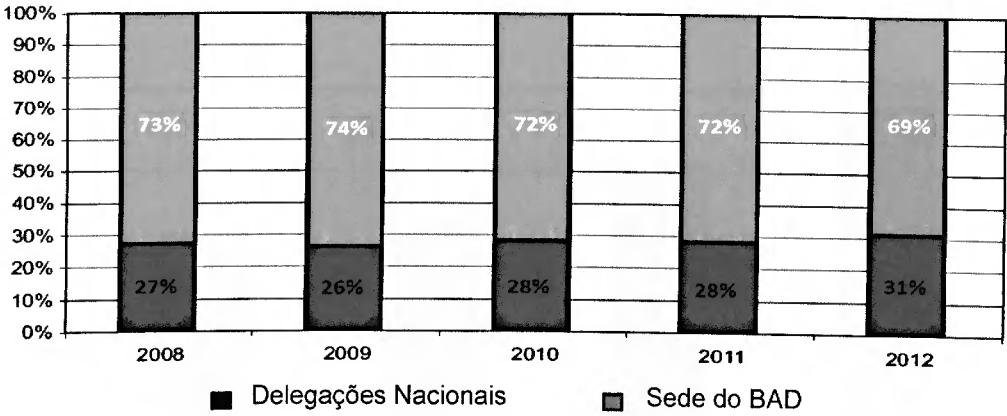
Fonte: Gráfico elaborado pelo autor, baseado em BAD [2008d], p. 29

Gráfico 5 – Volume de Financiamento concedido pelo Grupo BAD (2003-2007)



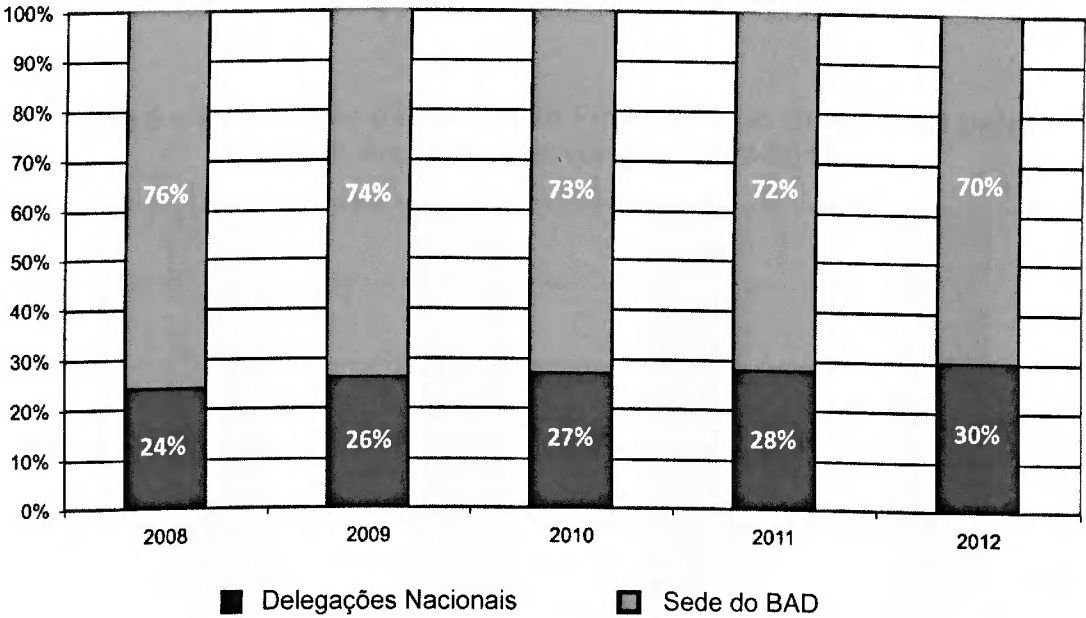
Fonte: Gráfico elaborado pelo autor, baseado em BAD [2008d], p. 33

Gráfico 6 – Distribuição das Intervenções do Grupo BAD entre Delegações Nacionais e Sede



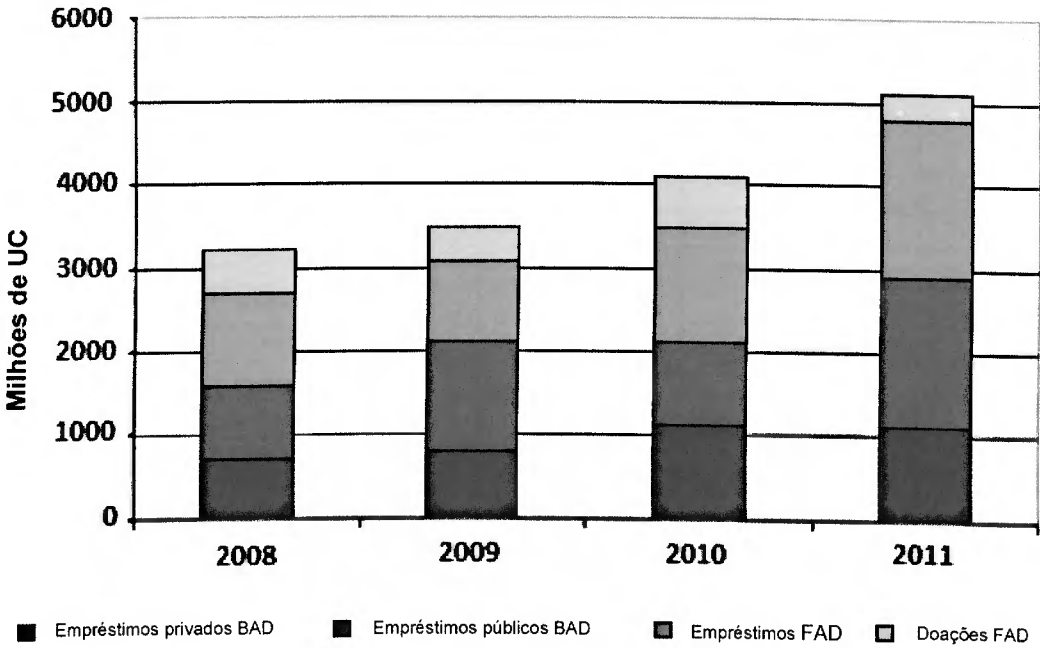
Fonte: Gráfico elaborado pelo autor, baseado em BAD [2008d], p. 43

Gráfico 7 – Distribuição dos Recursos Humanos do Grupo BAD entre Delegações Nacionais e Sede



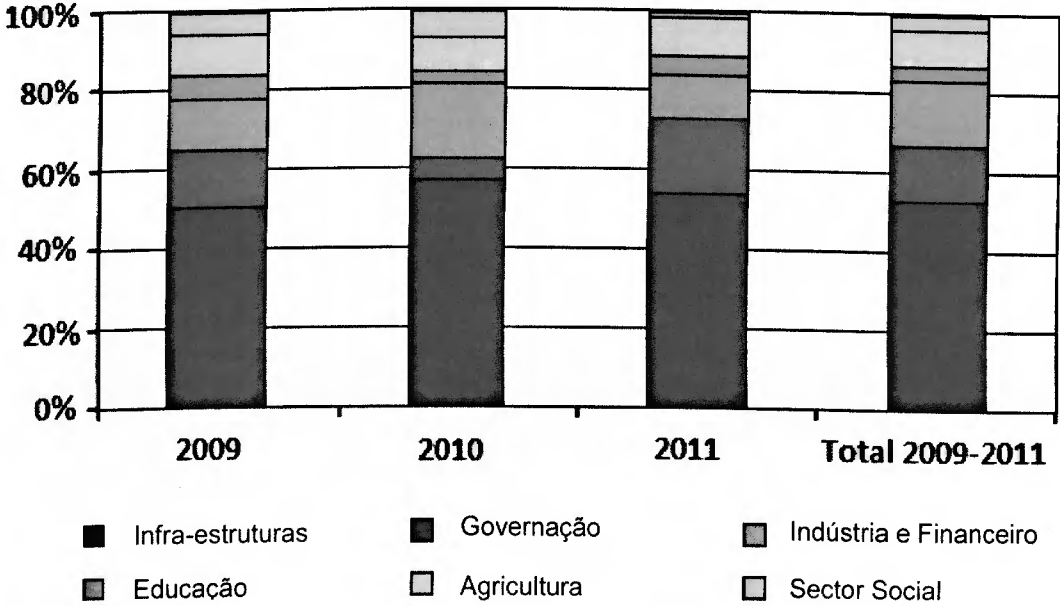
Fonte: Gráfico elaborado pelo autor, baseado em BAD [2008d], p. 45

Gráfico 8 – Projecções de Investimento do Grupo BAD (2009-2011)



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor, baseado em Santos, A. A. [2008], p.2

Gráfico 9 – Projecções da Afectação Financeira do Grupo BAD pelas Diversas Áreas de Intervenção (2009-2011)



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor, baseado em Santos, A. A. [2008], p.3

Tabela 11 – Intervenções do Grupo BAD em Moçambique até 31 de Março de 2008 (Milhares de UC)

Nome do projecto	Data de aprovação	Montante aprovado	Cancelamentos	Montante desembolsado	Taxa de desembolsos
Agricultura					
Estudos de irrigação Pequenos-Libombos	10-Fev-78	461	-	461	100%
Reabilitação do Chá	21-Nov-78	5000	69	4931	100%
Desenvolvimento agrícola de Lioma	27-Nov-79	8000	137	7863	100%
Desenvolvimento agrícola de Lioma	29-Nov-79	7368	712	6656	100%
Desenvolvimento rural de Inhassune	30-Out-80	7368	215	7153	100%
Desenvolvimento de citrinos	18-Dez-80	8197	1732	6465	100%
Reabilitação do Chá	09-Jun-81	10000	127	9873	100%
Desenvolvimento rural do Vale de Zambeze	24-Nov-81	7500	7500	Terminado	
Desenvolvimento rural do Vale de Zambeze	04-Dez-81	8000	8000	Terminado	
Barragem de Pequenos-Libombos	16-Fev-82	9800	2867	6933	100%
Irrigação de Pequenos-Libombos	18-Mar-82	9487	(0)	9487	100%
Controlo de doenças dos pés e da boca	26-Mai-82	3684	82	3602	100%
Reabilitação de Anacard	08-Fev-84	9600	5313	4287	100%
Reabilitação de Anacard	09-Fev-84	8428	1506	6922	100%
Estudo de irrigação do vale de Umbeluzi	24-Ago-84	1336	77	1259	100%
Reabilitação do açúcar de Mafambisse	23-Ago-88	13060	1487	11573	100%
Reabilitação do açúcar de Mafambisse	23-Ago-88	21986	2445	19541	100%
Reabilitação de armazéns agrícolas	28-Ago-90	13696	1596	12100	100%
Projecto de promoção da igualdade de género	23-Mar-92	7368	41	7328	100%
Estudo sobre o açúcar de Buzico	12-Mai-93	645	1	644	100%
Barragem de Massingir	24-Nov-93	55000	-	52404	95,28%
Projectos sobre recursos florestais e animais	24-Nov-93	8900	1655	7245	100%
Projecto de irrigação de pequena escala	02-Dez-98	12430	-	6937	55,81%
Projecto de irrigação de pequena escala	02-Dez-98	1210	-	776	64,13%
Programa especial para a segurança alimentar	19-Jun-00	746	-	746	99,93%
Projecto de melhoria das receitas do sector familiar	31-Out-00	12460	-	7123	57,17%
Projecto de melhoria das receitas do sector familiar	31-Out-00	1000	-	577	57,70%
Projecto de desenvolvimento da pesca artesanal	14-Nov-01	14170	-	3378	23,84%
Projecto de desenvolvimento da pesca artesanal	14-Nov-01	1730	-	355	20,51%
Projecto de apoio às finanças rurais	12-Nov-03	11520	-	2939	25,51%
Projecto de apoio às finanças rurais	12-Nov-03	3840	-	239	6,23%
Fomento do empreendedorismo feminino	25-Jan-06	2510	-	-	0%
Barragem de Massingir e reabilitação de pequenas culturas	02-Mar-07	17000	-	-	0%
Total da Agricultura		303500	35561	209796	80,84%
Nome do projecto	Data de aprovação	Montante aprovado	Cancelamentos	Montante gasto	Rácio de gastos
Comunicações					
Telecomunicações Maputo-Beira	24-Mar-78	1900	-	1900	100%
Projecto Telecomunicações II	08-Fev-84	25900	1187	24713	100%
Projecto Telecomunicações II	08-Fev-84	4990	236	4754	100%
Apoio institucional à empresa Telecomunicações de Moçambique	27-Ago-91	1796	8	1788	100%
Estudo sobre a viabilidade da rede de telecomunicações	02-Jun-93	645	266	379	100%
TOTAL DAS COMUNICAÇÕES		35231	1696	33534	100%
Sector Financeiro					
Doação ao Banco Popular de Desenvolvimento	20-Set-88	206	71	135	100%
Empréstimo ao Banco Popular de Desenvolvimento	30-Out-91	1483	1040	443	100%
Doação ao Banco Popular de Desenvolvimento	30-Out-91	1971	265	1706	100%
Apoio ao desenvolvimento das PME	16-Jan-02	3500	12	3488	100%
FSTAP	04-Out-05	6800	-	923	13,57%

TOTAL DO SECTOR		13960	1388	6695	57,90%
Indústria					
Estudo para a concessão de crédito para as PME	10-Jul-93	396	232	184	100%
Capacitação das entidades responsáveis pela gestão dos recursos minerais	03-Sep-01	3290	-	2415	73,40%
Projecto das areias minerais de Moma	21-Mai-03	24324	-	24324	100%
TOTAL INDUSTRIA		28010	232	26903	96,88%
Multisectorial					
Programa de reabilitação económica	28-Abr-88	32237	292	31944	100%
Programa de reabilitação socioeconómica	29-Out-92	53421	11	53410	100%
Projecto de compensação dos custos sociais dos programas de ajustamento estrutural	29-Out-92	4605	2086	2519	100%
Projecto de compensação dos custos sociais dos programas de ajustamento estrutural	29-Out-92	461	434	27	100%
Programa de reabilitação económica	02-Jul-97	50000	-	50000	100%
Programa de fomento da boa governação	16-Nov-00	50000	47	49953	100%
Programa de reforma da economia	01-Dez-04	30000	-	29966	99,89%
Apoio institucional para a reforma do sector público	22-Jun-05	2126	-	261	12,28%
Projecto de apoio à redução da pobreza	27-Out-06	60000	-	60000	100%
TOTAL MULTISECTORIAL		282850	2870	278080	99,33%
Energia					
Reabilitação da barragem de Massingir	29-Out-86	1805	42	1763	100%
Projecto Electricity I	27-Ago-91	14553	1621	12932	100%
Projecto Electricity II	12-Dez-96	16650	1900	14750	100%
Estudo sobre a fiabilidade do abastecimento eléctrico	15-Jun-00	994	-	994	100%
Projecto Electricity III	03-Sep-01	11120	-	2353	21,16%
Projecto de reforma do sector energético	05-Nov-03	1965	-	61	3,10%
Projecto de reforma do sector energético	05-Nov-03	9017	-	1656	18,37%
Projecto Electricity IV	13-Sep-06	26300	-	-	0%
TOTAL ENERGÉTICO		82404	3563	34509	46,20%
Nome do projecto	Data de aprovação	Montante aprovado	Cancelamentos	Montante gasto	Rácio de gastos
Social					
Centro de formação de professores	21-Jan-86	1243	327	916	100%
Formação de professores para o ensino primário	18-Abr-89	9211	1147	8063	100%
Estudo sobre o sector da saúde	21-Mai-91	470	269	201	100%
Projecto Education II	23-Mar-92	17132	3480	13651	100%
Projecto Education II	23-Mar-92	368	181	187	100%
Projecto de saúde do corredor da Beira	18-Out-96	7710	1286	6424	100%
Projecto Education III	15-Jul-98	10687	-	9780	91,51%
Projecto Education III	15-Jul-98	1628	-	603	37,04%
PRSP	10-Dez-98	2340	173	2167	100%
Projecto Health II	21-Dez-00	600	-	79	13,14%
Projecto Health II	21-Dez-00	9000	-	2786	30,96%
Projecto Education IV	13-Sep-01	10000	-	403	4,03%
TOTAL SOCIAL		70389	6864	45260	74,05%
Transportes					
Construção da estrada Nampevo-Alto-Molocue	29-Abr-77	7368	-	7368	100%
Construção da estrada Alto-Molocue-Ligouba	30-Mai-79	7368	2669	4700	100%
Sistema de transportes do corredor da Beira	27-Mai-88	17454	657	16796	100%
Estrada Beira-Mashipanda	27-Mai-88	829	50	779	100%
Programa para o sector dos transportes	01-Dez-92	2487	864	1623	100%
Programa para o sector dos transportes	01-Dez-92	23947	4958	18990	100%
Reabilitação da estrada Pemba-Montepuez	25-Jun-97	26000	3716	22284	100%
Projecto de reabilitação da estrada Vanduzi-Changara	15-Dez-99	16790	-	9202	54,81%
Projecto de reabilitação da estrada Vanduzi-Changara	15-Dez-99	800	475	325	100%
Estudo sobre a rede rodoviária nacional	17-Mai-00	1609	247	1362	100%
Projecto de reabilitação das vias rodoviárias	08-Dez-00	25010	-	20563	82,22%
Estrada Montepuez-Lichinga	27-Out-06	30100	-	-	0%
TOTAL TRANSPORTES		159763	13635	103992	73,83%
Água					
Fornecimento de água para Maputo	27-Out-81	10000	27	9973	100%
Reabilitação do fornecimento de água dos centros distritais	09-Sep-98	1800	811	989	100%
Projecto de aumento do fornecimento de água de Maputo	17-Jun-99	2160	-	717	33,19%
Projecto de aumento do fornecimento de água de Maputo	17-Jun-99	17500	-	17104	97,74%
Projecto de saneamento e fornecimento integrado de água	08-Dez-00	1000	-	286	28,60%
Projecto de saneamento e fornecimento integrado de água	08-Dez-00	15770	-	7186	45,57%
Apoio institucional ao saneamento e fornecimento de água urbanos	20-Dez-02	19065	-	8493	44,55%
Apoio institucional ao saneamento e fornecimento de água urbanos	20-Dez-02	2310	-	628	27,19%
TOTAL ÁGUA		69605	838	45376	66,39%
TOTAL		1045711	66649	784146	81,36%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor, baseada em BAD [2008e], pp. 14-16